

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DU
DROIT DE DISSOLUTION

DES
ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES
Spécialement en Belgique

THÈSE POUR LE DOCTORAT
Présentée et soutenue le Vendredi 16 Juin 1911, à 3 heures

PAR
Étienne TARON

Président : M. CHAVEGRIN, professeur
Suffragants { *MM. LESEUR, professeur*
 { *POLITIS, professeur*

PARIS
JOUVE & C^{IE}, ÉDITEURS
15, Rue Racine, 15

1911

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DU
DROIT DE DISSOLUTION

DES
ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES
Spécialement en Belgique

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 16 Juin 1911, à 3 heures

PAR

Étienne TARON

Président : M. CHAVEGRIN, professeur
Suffragants { *MM. LESEUR, professeur*
 POLITIS, professeur

PARIS

JOUBE & C^{IE}, ÉDITEURS

15, Rue Racine, 15

1911





Digitized by the Internet Archive
in 2026

DU DROIT DE DISSOLUTION

DES

ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

Spécialement en Belgique

INTRODUCTION

Dans la plupart des pays modernes, la nation exerce la souveraineté, dans ses diverses manifestations, par des représentants. Selon l'expression aujourd'hui consacrée, le gouvernement est représentatif.

Ce régime s'exerce, en fait, par l'intermédiaire de deux organes : le gouvernement et le Parlement, celui-ci composé presque partout de deux assemblées élues dans des conditions généralement différentes. Le bon fonctionnement de ce régime exige essentiellement l'égalité des deux organes essentiels de l'État, leur intime collaboration à toute l'activité de celui-ci et leur limitation réciproque par l'action qu'ils exercent l'un sur l'autre.

L'action du gouvernement sur le Parlement s'exerce d'abord par les communications, les conseils mêmes que le gouvernement non seulement peut, mais doit même adresser au Parlement, les représentants du gouvernement devant assister à toutes les délibérations du Parlement, non seulement pour répondre aux questions, mais encore y exercer un rôle actif et y faire sentir une influence directrice.

L'action du gouvernement se traduit encore dans le droit qui doit lui être reconnu dans tous les pays parlementaires, sauf quelques variétés de détail dans l'étendue et le mode d'exercice, le droit de convoquer les électeurs pour procéder à l'élection de la partie élective du Parlement; le droit de convoquer, d'ajourner, de proroger et de clôturer le Parlement, et enfin le plus important de tous, le droit de dissoudre la partie élective du Parlement et d'appeler les électeurs, dans un certain délai déterminé par la constitution, à de nouvelles élections.

En droit constitutionnel, l'expression « droit de dissolution » s'entend de la faculté conférée au pouvoir exécutif d'abrégier la période législative d'une Chambre élue, de mettre par avance un terme au mandat de ses membres.

Quand le régime représentatif était encore embryonnaire, la dissolution n'était qu'un congé pur et simple notifié à des représentants qui avaient cessé de plaire ou dont le contrôle menaçait de devenir gênant. Mais

peu à peu, avec les perfectionnements successivement apportés au régime représentatif, elle est devenue un instrument de pondération destiné à faciliter l'accord entre les divers organes constitutionnels. Bien loin d'être une survivance du despotisme royal, le droit de dissolution est au contraire la condition indispensable de tout régime parlementaire et la garantie la plus efficace de tout le corps électoral, de la souveraineté nationale contre les excès du pouvoir, les visées tyranniques toujours à craindre d'un Parlement.

Le gouvernement peut et doit dissoudre le Parlement quand il estime que la politique suivie par lui ne répond pas à la volonté du pays ; il fait ainsi un véritable referendum ; il doit convoquer les électeurs dans un délai en général très court et se soumettre au verdict prononcé par eux.

M. Waldeck-Rousseau a mis très nettement en relief ce caractère de la dissolution, dans un discours prononcé à Paris le 9 juillet 1896 : « La faculté de dissolution, disait-il, inscrite dans la constitution, n'est point pour le suffrage universel une menace, mais une sauvegarde. Elle est le contrepoids essentiel aux excès du parlementarisme, et c'est par elle que s'affirme le caractère démocratique de nos constitutions (1).

1. Cité par G. Berry, 21 mars 1905. *Journal officiel*, p. 986. Chambre. — V. aussi Duguít, *Manuel de droit constitutionnel*, p. 397 et suiv.

C'est bien ainsi que le comprennent les Anglais, les créateurs du régime parlementaire. Le droit de dissoudre était originairement une prérogative de la couronne ; le Parlement ne pouvait se réunir que sur la convocation du roi, et le roi pouvait le renvoyer et le dissoudre à son gré.

C'est cette prérogative ancienne qui s'est adaptée aux besoins nouveaux, et qui est devenue le moyen de s'assurer que la majorité de la Chambre des communes est en harmonie de pensée avec la majorité du corps électoral.

C'est ce qu'ont compris aussi la plupart des pays dont les constitutions ont adopté un régime de gouvernement analogue à celui de l'Angleterre.

Dans toutes les monarchies parlementaires, le roi a reçu sans discussion le droit de dissolution. Le seul pays qui ne le consacre pas, la Norvège, n'a pas adopté le régime parlementaire, et on peut dire qu'actuellement, dans toutes les grandes monarchies européennes, les partisans du régime parlementaire sont d'accord pour le maintien de ce droit, on peut donc dire qu'il est de l'essence du régime parlementaire.

Ce droit n'existe pas, au contraire, dans les républiques américaines et suisse, précisément parce qu'elles ne pratiquent pas le régime parlementaire.

En Suisse, il a été remplacé par le referendum qui aboutit à un résultat analogue.

En France, qui est actuellement la seule république parlementaire existant en Europe, il a rencontré et rencontre encore des adversaires, mais ses partisans sont en majorité.

Une institution qui se présente avec un tel caractère de généralité, ne peut que répondre à un besoin certain, elle est de l'essence même du régime parlementaire.

Mais si toutes les constitutions des pays qui sont placées sous ce régime ont consacré l'existence du droit de dissolution, toutes n'en ont pas réglementé l'exercice de façon absolument identique. Il y a entre les divers systèmes adoptés à ce sujet certaines divergences, dont quelques-unes ont parfois leur importance.

Ce n'est pas l'étude détaillée des différents systèmes suivis en Europe que nous nous sommes proposé de faire.

Notre travail est limité à l'examen détaillé des dispositions de la Constitution belge de 1831, relatives à la dissolution des assemblées parlementaires et des différentes applications qui en ont été faites depuis 1831 à nos jours.

Mais il nous a paru nécessaire, pour bien faire comprendre toute la signification de ces dispositions, d'en faire précéder l'étude d'une théorie générale, d'ailleurs très brève, du droit de dissolution.

PREMIÈRE PARTIE

THÉORIE DU DROIT DE DISSOLUTION

CHAPITRE PREMIER

LES RAISONS D'ÊTRE DE LA DISSOLUTION

L'utilité du droit reconnu au chef du pouvoir exécutif de dissoudre le Parlement ne saurait être contesté. Il est des cas, en effet, où cette dissolution s'impose, commandée par les circonstances et les événements. Des situations peuvent, en effet, se présenter, qui ne sauraient être résolues sans le renvoi de la Chambre dont l'hostilité est telle, qu'elle s'oppose au fonctionnement régulier du régime représentatif.

Ces cas, d'ailleurs, sont nombreux et divers, on ne peut qu'indiquer les principaux.

Il arrive parfois qu'un conflit éclate entre la représentation populaire et le pouvoir exécutif, un tel

conflit est de nature à faire naître les plus graves difficultés. « Une assemblée qui ne peut être réprimée ni contenue, disait Benjamin Constant (1), est de toutes les puissances la plus aveugle dans ses mouvements, la plus incalculable dans ses résultats, pour les membres mêmes qui la composent. Elle se précipite dans des excès qui, au premier coup d'œil, sembleraient s'exclure ; une activité indiscrete sur tous les objets ; une multiplicité de lois sans mesure ; le désir de plaire à la partie passionnée du peuple en s'abandonnant à son impulsion et même en la devançant ; le dépit que lui inspire la résistance qu'elle rencontre ou la censure qu'elle soupçonne. »

Le seul remède possible à une telle situation, c'est l'exercice, par le pouvoir exécutif, du droit de dissolution. « A celle-ci, a dit M. Esmein, le ministre a le droit de recourir toutes les fois qu'il est renversé par le Parlement, parce que le droit pour une Chambre de décider du sort des ministres, de les faire tomber ou de les maintenir par ses votes, a pour contre-partie nécessaire le droit, pour le pouvoir exécutif, de dissoudre cette assemblée avant l'expiration de ses pouvoirs et d'en appeler au pays lui-même par de nouvelles élections. » Et M. Esmein ajoute très justement, selon nous, que « le droit de dissolution

1. Benjamin Constant, *Réflexions sur les constitutions*, p. 27.

est essentiel dans cette forme de gouvernement, parce que seul il peut y maintenir au pouvoir exécutif une indépendance suffisante » (1).

C'est, en effet, en pareil cas, au pays seul qu'il appartient de trancher le conflit : s'il donne raison au cabinet contre le Parlement, le premier reste au pouvoir ; dans le cas contraire, il ne peut que s'incliner devant la volonté populaire, il doit alors remettre sa démission au chef du pouvoir exécutif. C'est cette pratique si sage qui est suivie dans la plupart des pays à régime parlementaire.

Il peut se faire encore qu'une Chambre élue, forte de l'adhésion sans réserve que semble lui avoir donné le suffrage populaire, veuille empiéter sur le domaine du pouvoir exécutif ou du pouvoir judiciaire. C'est une tendance très fréquente qui se manifeste surtout chez les assemblées issues du suffrage universel direct. Elle n'en est pas moins très fâcheuse et très préjudiciable au bon fonctionnement des services publics. Ici encore, le seul moyen de mettre un terme à ces empiètements illégitimes, c'est l'appel au pays à qui on demande, par des élections générales, s'il entend conserver le régime parlementaire ou s'il veut adopter le régime conventionnel.

Cependant cette théorie, si elle est acceptée par la grande majorité de la doctrine et adoptée par la plu-

1: Esmein, *Cours de droit constitutionnel*. — V. aussi Duguit, *Revue de droit public*, 1896, t. I, p. 424.

part des constitutions positives, n'a pas obtenu une adhésion absolument unanime.

Certains auteurs, en effet, ont prétendu que, dans une démocratie, il ne pouvait pas y avoir de conflits entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, ces deux pouvoirs étant inégaux en droit comme en fait. Dès qu'il y a une majorité au Parlement, disent les partisans de cette doctrine, une majorité capable de gouverner, le pouvoir exécutif doit s'incliner devant elle, et si elle est ou devient hostile aux ministres en fonction, ils doivent se retirer. D'après cette opinion, par conséquent, le chef de l'État n'aurait pas le droit de dissolution, si le cabinet ne la lui demandait qu'à raison d'un conflit avec le Parlement.

Cette théorie tire son importance de ce fait qu'elle est presque universellement admise en Angleterre, pays classique du parlementarisme.

En 1835, la Chambre des communes ayant été dissoute pour ce seul motif que la majorité était peu nette, mais semblait contraire au nouveau cabinet, les élections donnèrent tort au chef du ministère d'alors, Robert Peel, qui avait obtenu la dissolution dans le but de constituer une majorité favorable à son cabinet.

A la rentrée de la Chambre, la mesure provoquée par Robert Peel fut vivement attaquée par lord Russell qui contesta au cabinet le droit de renouveler la

Chambre uniquement dans l'espoir de se constituer une majorité (1).

En 1868, M. Gladstone contesta la légalité d'une dissolution destinée uniquement à déterminer si un ministère pouvait conserver le pouvoir, il qualifia une telle mesure de « dissolution pénale » et affirma qu'une large majorité aux communes, reposant sur un nombre de voix suffisant pour la rendre indiscutable, était « une preuve évidente du jugement du pays » et écartait par là même la raison d'être d'une dissolution (2).

Mais la théorie anglaise admet que le cabinet a toujours le droit de dissoudre la Chambre, s'il y a de légitimes raisons de penser que le pays a modifié son opinion. C'est ce que déclara en 1868 lord Grey à la Chambre des lords. Il refusait aux ministres mis en minorité « le droit de réclamer de la couronne la dissolution du Parlement », mais il ajoutait : « A moins qu'il n'y eût sérieuse raison de penser que la Chambre des communes avait mal interprété l'opinion du pays (3). »

Dans ce cas, en effet, si un mouvement d'opinion se manifeste par des élections partielles, des pétitions, des meetings, des journaux, alors le cabinet

1. Todd, *On Parliamentary Government in England*, t. II, p. 406.

2. Hautart, *Parliamentary Debates*, CXCI, p. 1708-1713.

3. Hautart, *Parliamentary Debates*, CXCI, p. 1687.

mis en minorité peut légitimement espérer que le pays est pour lui et il a le droit de recourir à la dissolution (1).

Cette dernière solution ne saurait soulever d'objection sérieuse. Il importe, en effet, pour le maintien même de l'ordre public d'éviter les désaccords possibles entre les pouvoirs publics et la volonté populaire. « Quand l'opinion publique est d'un côté et le Parlement de l'autre, écrivait Prévost-Paradol en 1865, la révolution est aux portes et l'ordre social en péril... Le seul remède à ce mal est la dissolution, qui renvoie la représentation nationale devant son juge suprême et rétablit aussitôt entre la nation et ses députés l'accord indispensable au bien public (2). »

Mais c'est surtout pour régler les conflits qui s'élèvent entre deux assemblées parlementaires, que le droit de dissolution se présente avec le maximum d'utilité.

La plupart des pays à régime parlementaire pratiquent le système de la dualité des Chambres. Parfois une seule des deux Chambres est élective, le plus souvent les deux Chambres sont élues, mais avec un mode de suffrage différent, tantôt les deux Chambres ont les mêmes pouvoirs, tantôt elles ont des pouvoirs différents, peu importe, le fait capital et géné-

1. C. Fischel, *Constitution d'Angleterre*, t. II, p. 383.

2. Prévost-Paradol, *la France nouvelle*, p. 142.

ral, c'est la coexistence des deux Chambres dans le même Parlement (1).

Une telle institution répond donc incontestablement à un besoin réel. Il y a en effet, dans l'existence de deux Chambres se limitant réciproquement, une garantie sérieuse et indispensable contre les empiétements du Parlement. Montesquieu avait dit très justement en parlant de la Constitution d'Angleterre : « Le corps législatif y étant composé de deux parties, l'une enchaînera l'autre par sa faculté mutuelle d'empêcher (2). »

La tyrannie d'une assemblée élue est aussi redoutable que celle d'un prince héréditaire. Les constitutions ont d'abord été faites pour protéger l'individu contre l'arbitraire royal, et pour cela on a donné la prépondérance dans l'État à un Parlement élu. Mais l'élection n'est point une garantie suffisante que le Parlement n'excédera pas ses pouvoirs. Le meilleur procédé qu'on ait encore trouvé pour éviter dans la mesure du possible la tyrannie parlementaire, c'est de créer deux assemblées dont le concours fût nécessaire pour le vote des lois ayant des pouvoirs égaux et se limitant réciproquement.

Mais il peut arriver parfois que les deux assem-

1. On ne peut guère citer en Europe que trois pays et de minime importance, qui n'aient qu'une Chambre : ce sont le Grand-Duché de Luxembourg, la Grèce et la Serbie.

2. *Esprit des lois*, l. XII, ch. VI.

blées, précisément parce qu'elles ont des pouvoirs égaux et qu'elles sont issues d'un mode de suffrage différent, soient en désaccord sur une question quelquefois importante (1).

« Si deux partis opposés ont la majorité dans chacune des deux Chambres et que l'une soit en hostilité déclarée avec le ministère, si dès lors on voit des lois importantes, jugées nécessaires par le pouvoir exécutif, rejetées par le parti contraire..., si l'on voit peut-être un refus du budget, si même il règne simplement un défaut d'harmonie entre les deux Chambres, mais qu'il soit suffisamment accentué pour menacer et énerver le gouvernement, alors il se crée le conflit le plus grave (2). »

Comment résoudre ce conflit ? Si la Chambre haute est à la nomination du monarque, comme c'est encore le cas dans quelques pays, un premier remède très simple se présente dans la création d'un nombre de membres suffisant pour modifier la majorité. C'est ce que l'on est convenu d'appeler une nomination par fournée. Mais outre que ce système peut souvent être inefficace, il n'est possible que dans

1. Tout récemment, au début d'avril 1911, le cas s'est présenté au Parlement français, le Sénat ayant voté un ordre du jour invitant le gouvernement à supprimer les « délimitations régionales » et la Chambre des députés s'étant le lendemain prononcée dans un sens différent.

2. Lefebvre, *Études sur les lois constitutionnelles de 1875*, p. 182.

les pays, très peu nombreux aujourd'hui, où la Chambre haute n'est pas élective. Dans les autres pays, le droit de dissolution sera le remède tout indiqué à des discussions stériles et irritantes entre les deux Chambres. « En rétablissant l'accord entre elles, dit M. P. Matter (1), il remplacera une politique de piétinement par une action législative, à une révolution menaçante il substituera l'accord naturel des deux assemblées; lui donne-t-il raison, la Chambre non dissoute devra s'incliner devant sa décision et se soumettre, c'est son devoir; si elle résiste elle commet un acte factieux et sa rébellion à la volonté populaire se tournera forcément contre elle (2). »

Parfois aussi, un conflit du même genre peut s'élever au sein d'une même assemblée entre deux partis numériquement égaux (3) ou entre plusieurs partis dont aucun ne possède la majorité (4). Or, la nécessité d'une majorité est absolument indispensable au bon fonctionnement du régime parlementaire;

1. Matter, *De la Dissolution des assemblées parlementaires*, p. 17.

2. Duguit, *le Sénat et la responsabilité ministérielle* (*Revue du droit public*, t. I^{er}, p. 426).

3. Nous aurons l'occasion de voir que le cas s'est présenté précisément en Belgique, en 1864. A cette époque les deux partis politiques (catholiques et libéraux) avaient à la Chambre un nombre de voix égal par suite de la mort d'un représentant libéral. L'opposition refusa d'assister aux séances de la Chambre, ce qui amena la dissolution de celle-ci.

4. Ce cas, beaucoup plus fréquent que le précédent, s'est présenté parfois en Angleterre.

sans cette majorité aucune stabilité ministérielle n'est possible et le gouvernement se voit menacé à chaque instant et à tout propos d'être renversé.

A cet inconvénient grave, la dissolution peut accorder un correctif qui, il faut bien le reconnaître, n'est pas absolument souverain. Les partis politiques, en effet, s'ils sont très disciplinés et fortement constitués, peuvent garder leurs positions respectives et la Chambre nouvelle ne sera plus alors qu'une image fidèle de la Chambre dissoute. La dissolution, dans ce cas, loin d'avoir eu un effet utile, n'aura fait qu'aggraver la situation en énervant l'action politique (1).

1. On a souvent préconisé, pour remédier à une telle situation, l'emploi d'un système différent : c'est l'introduction dans la législation électorale des pays qui ne l'ont pas, de la représentation proportionnelle, dont l'effet est précisément, disent ses partisans, de forcer la cohésion des partis politiques. Les adversaires ont au contraire prétendu que l'adoption de ce mode de suffrage amènerait forcément l'émiettement des partis. L'expérience n'a pas encore permis de savoir de quel côté est la vérité. Un seul pays actuellement en Europe, pratique vraiment la représentation proportionnelle : c'est précisément la Belgique. Son introduction en 1901 n'y a causé ni disparition ni apparition de partis politiques.

Avant comme après, les catholiques, les libéraux et les socialistes s'y partagent les sièges de représentants. Mais par suite des élections qui se sont succédé depuis 1901, le parti catholique a perdu chaque fois un certain nombre de sièges, si bien qu'il n'a plus à l'heure actuelle qu'une majorité de 5 à 6 voix. Il semblerait donc qu'en Belgique tout au moins, où la situation politique, à vrai dire, est un peu spéciale, la représentation proportionnelle ait produit précisément l'effet contraire de ce qu'on aurait pu attendre. D'ailleurs, il est permis de supposer

Enfin, il semble que lorsque se pose à l'attention du Parlement une question vitale, essentielle, on doive avant de la régler dans un sens ou dans l'autre consulter le pays. Certains auteurs ont indiqué que dans ce cas la dissolution s'imposait. Il nous semble au contraire inutile de recourir à un moyen aussi grave, quand il est possible d'obtenir le même résultat différemment. Or, le referendum n'aurait-il pas ici la même utilité ? Tout en le reconnaissant, certains ont dit cependant qu'il valait mieux recourir à une élection générale, parce que celle-ci « bien que dans la forme elle aboutisse au choix d'individus particuliers comme députés, est en fait un moyen de connaître l'opinion populaire sur deux ou trois questions essentielles proposées et discutées par le chef du parti » (1). Tel n'est pas notre avis : une élection générale, surtout faite sous un régime électoral comme le vôtre, peut très bien ne pas refléter l'opinion de la majorité du pays. M. Charles Benoist (2)

que la dissolution de la Chambre ne changerait en rien la situation actuelle, et ne contribuerait nullement à la formation d'une majorité plus importante ; seules pourraient le faire dans un sens défavorable aux catholiques la suppression du vote plural et l'introduction du suffrage universel pur et simple, vainement réclamées depuis quelques années par les socialistes.

1. James Bryce, *the American Commonwealth*, 1^{re} édit., t. I^{er}, p. 466. Traduct. française par D. Muller, avec une préface de M. Chavegrin.

2. Rapport sur les diverses propositions tendant à établir la représentation proportionnelle (T. I^{er}, Doc. 'parlem. Chambre 1905, session ordinaire, p. 472).

a du reste prouvé, avec chiffres à l'appui, que depuis 1875 la majorité dans les corps élus n'a été qu'une majorité apparente ne correspondant pas à la majorité du corps électoral. Ainsi, aux élections de 1898 et 1902 il y a eu 53/100 des électeurs qui n'ont pas été représentés à la Chambre des députés. Les Chambres élues à ces deux dates ont représenté seulement les 47/100 des membres du corps électoral. (Cf. *le Proportionnaliste*, 1^{er} juillet 1905.)

Il est permis d'en conclure que les assemblées élues au suffrage universel direct représentent assez mal la volonté populaire. Le referendum, à ce point de vue, nous paraît un instrument incontestablement supérieur, qui a en outre le très grand mérite, étant une mesure moins grave, de moins bouleverser la vie sociale que la dissolution.

Il y a donc des situations qui ne semblent pouvoir être résolues que par la dissolution des assemblées parlementaires. Mais à qui faut-il confier ce droit important ?

Quelques publicistes ont osé soutenir que c'étaient les assemblées elles-mêmes qui devaient prononcer leur dissolution : « Ne sentez-vous pas, disait M. Floquet à la Chambre des députés dans la séance du 3 juillet 1884, dans vos consciences assez de liberté d'esprit, pour que si on vous remettait à vous-même la solution des conflits qui peuvent exister, vous ne disiez pas : « Il y a ici deux difficultés

» d'existence qui rendent la vie commune incompatible : il y a telle grande question sur laquelle les deux assemblées sont en désaccord : allons devant le pays qui nous jugera (1). »

Il est possible que les assemblées parlementaires se montrent assez disposées à accepter ce système. Il n'en est pas moins très dangereux. Il aboutit en effet à constituer le Parlement à la fois juge et partie dans sa propre cause, ce qui est contraire à toutes les règles du droit, il aurait en outre pour conséquence forcée la suppression même du droit de dissolution, car il est bien improbable, étant donné l'ardeur que l'on met aujourd'hui à conquérir les mandats politiques, qu'un Parlement se résigne jamais à se dissoudre.

D'autres ont proposé de remettre au peuple lui-même, le droit de demander la dissolution.

C'est un système adopté dans certains cantons suisses (2) et qui compte aussi quelques partisans en

1. Floquet, *Journal officiel*. Débats parlem. Chambre des députés, séance du 3 juillet 1884.

2. En Suisse, dans les cantons de démocratie pure, les membres du pouvoir exécutif sont les élus du peuple lui-même. On ne peut donc les placer sous la surveillance du législatif. Le seul mode de surveillance admissible est la surveillance par le peuple. C'est l'« Abberufungsrecht », qui est prévu par l'article 36 de la Constitution de Soleure, par l'article 67 de la Constitution de Schaffhouse, par l'article 5 de la Constitution de Thurgovie et par la loi tessinoise du 2 juillet 1892. Dans les trois premiers de ces cantons, le droit de révocation (Abberufungsrecht) peut s'exercer contre tous les élus à quelque conseil qu'ils appartiennent, législatif ou exécutif. Au Tessin l'exécutif seul est révocable.

Angleterre : « Le droit de pétitionnement, le plus ancien des droits que reconnaît la constitution britannique, dit sir Walter Bagehot, fournirait un moyen de conjurer la crise appréhendée. Il suffit de déclarer que si les trois cinquièmes des collèges électoraux demandent la dissolution du Parlement, le chef de l'État devra, dans un certain délai, dissoudre la Chambre basse, faute de quoi les pouvoirs de cette Chambre seront périmés à l'expiration du délai fixé. Les électeurs auraient de cette manière l'occasion de montrer si la majorité d'entre eux repousse la politique du ministère et les idées du Parlement ; l'opinion des collèges électoraux se formulerait ainsi distinctement, avec aisance et sans malentendus (1). »

Ce système n'est possible que dans les très petits pays où les électeurs sont peu nombreux et ont une éducation spéciale. Mais il ne faut pas hésiter à la rejeter pour les grands États, car dit M. Saint-Girons, il risquerait d'organiser l'émeute à jet continue au profit d'aventuriers entrepreneurs d'expédition (2).

Il n'en reste pas moins cependant que la connaissance exacte de l'état de l'opinion publique est indispensable pour exercer utilement le droit de dissolution. Si celle-ci en effet était prononcée à l'encontre

1. S. W. Bagehot, *la Constitution anglaise*. Traduct. française Gaulhiac, p. 5.

2. Saint-Giron, *Séparation des pouvoirs*, p. 485.

de la volonté populaire, elle pourrait créer les plus graves conflits et amener même la révolution : l'opinion publique est ainsi, pourrait-on dire, régulatrice du droit.

Mais l'exercice du droit lui-même ne peut être confié qu'au chef de l'État. « Lui seul, dit M. Matter, a une situation suffisamment indépendante pour apprécier exactement la nécessité de cette mesure, suffisamment désintéressé pour la refuser au ministère si elle est dangereuse, l'accorder si elle est indispensable (1). »

Mais ce droit incontestable, le chef de l'État ne le possède pas sans limites.

Les constitutions particulières de chaque État ont édicté des conditions particulières auxquelles doit se conformer le chef du pouvoir exécutif pour exercer régulièrement sa prérogative. La morale politique comme le respect du droit imposent en outre des conditions générales que nous allons maintenant examiner.

1. Matter, *op. cit.*, p. 22.

CHAPITRE II

CONDITIONS D'UNE DISSOLUTION RÉGULIÈRE

La première condition nécessaire à l'exercice régulier du droit de dissolution, c'est l'existence d'une Chambre valablement constituée. Il arrive quelquefois, en effet, qu'une Chambre à peine élue se voit dissoute par le pouvoir exécutif avant même d'avoir été réunie, c'est que dans ce cas les élections provoquées par la dissolution n'ont pas donné le résultat qu'on en attendait. Il est incontestable qu'une pareille dissolution est irrégulière. Rossi l'a jadis démontré d'une façon péremptoire (1).

Voici son argumentation : qui dit Chambre dit assemblée, corps politique délibérant ; or, qui dit corps, dit nécessairement une organisation, une constitution de ce corps. « Avant l'organisation il y a les éléments de ce corps, mais non le corps lui-même. S'il n'y a pas de corps il est impossible de le

1. Rossi, *Droit constitutionnel*, p. 44-46. — V. aussi Matter, *op. cit.*, p. 26 et 27.

dissoudre. Dissoudre la Chambre avant qu'elle soit constituée en corps délibérant, c'est anéantir les élections, mais non dissoudre ce qui n'est pas. »

Ce serait d'ailleurs enlever au droit de dissolution sa véritable raison d'être que d'en décider autrement. La dissolution, en effet, ce n'est pas autre chose qu'un appel au pays, une consultation nouvelle de la volonté populaire ; et elle ne se justifie que si elle est employée dans ce but.

Or, dissoudre la Chambre avant qu'elle ne soit réunie, c'est refuser d'écouter la voix du pays. Bien loin d'être alors une mesure d'apaisement, la dissolution apparaît alors comme une mesure de guerre.

Cette règle a paru tellement naturelle, que la plupart des pays ont jugé inutile de l'écrire dans leur constitution positive (1). Il ne servirait à rien d'ailleurs de vouloir aller contre cette règle, en ne la respectant pas on ouvre forcément la voie à la révolution.

C'est ce qui s'est produit en France en 1830. La Chambre qui venait d'être nommée succédant à une Chambre dissoute.

Le roi, mécontent de la composition de la nouvelle assemblée, prononça immédiatement sa dissolution avant toute réunion.

1. La Constitution du Portugal dispose cependant que la nouvelle Chambre ne pourra être dissoute avant d'avoir été réunie pendant trois mois.

Les députés réunis à Paris le 27 juillet firent entendre une énergique protestation contre cette mesure, qui méconnaissait si ouvertement la volonté de ceux qui les avaient nommés. Ils estimaient en outre, que la mesure était illégale : « Attendu, disaient-ils, que la Chambre des députés n'ayant pas été régulièrement constituée n'a pu être dissoute... » Le roi passa outre, et la révolution de 1830 fut le prix de cet acte arbitraire.

Il ne faudrait pas croire, cependant, comme paraissait le faire Prévost-Paradol (1), qu'une assemblée succédant à une Chambre dissoute, ne pourrait elle-même être dissoute. Il peut en effet se présenter au cours de la législature une situation nouvelle qui rende nécessaire un nouvel appel au pays. Dans ce cas le chef de l'État ne devra pas hésiter à user de la prérogative que la constitution lui confère.

Dans un ordre d'idées analogue, il est à peine besoin de faire remarquer que la dissolution ne saurait s'appliquer à une assemblée non élue, celle-ci en effet n'est pas une véritable assemblée parlementaire, mais bien plutôt un Conseil d'État.

La seconde condition pour qu'une dissolution soit régulière, c'est d'être prononcée par un acte du chef de l'État, régulier en la forme et au fond, conforme en tous points aux dispositions de la constitution.

1. Prévost-Paradol, *la France nouvelle*, p. 149.

Il n'y a pas lieu d'insister sur ce point, nous aurons l'occasion d'examiner en détail les précautions prises par la Constitution belge pour l'accomplissement de cette condition.

Enfin l'acte de dissolution doit porter convocation des électeurs à l'effet d'élire une nouvelle Chambre pour remplacer la Chambre dissoute. Si cette troisième condition n'était pas obligatoire, il n'y aurait pas vraiment régime parlementaire, ni même régime représentatif.

Toutes les constitutions ont prévu le cas et ont pris des dispositions parfois très rigoureuses pour assurer la régularité et les mesures prises par le chef du pouvoir exécutif. Presque toutes ont même fixé un délai dans lequel les élections générales doivent avoir lieu et la Chambre nouvelle se réunir.

Ces délais, naturellement, varient suivant chaque pays. Ici encore nous aurons l'occasion de voir comment la Constitution belge a réglé la question.

CHAPITRE III

EFFETS DE LA DISSOLUTION

L'effet essentiel de la dissolution est de mettre fin à l'existence de l'assemblée dissoute. Par le fait même de la mesure prise par le chef de l'État, celle-ci perd immédiatement tout caractère juridique et politique. « En conséquence de la dissolution, dit M. Laband, les pouvoirs des députés expirent, c'est-à-dire que les mandats des députés prennent fin. La dissolution peut avoir lieu quand le Reichstag n'est pas réuni, mais s'il est réuni, elle a pour effet *ipso jure* et nécessairement de clore la session, car au moment de la dissolution, il n'y a plus de membres du Reichstag jusqu'à ce qu'il en soit nommé d'autres par de nouvelles élections (1). »

On a cependant soutenu que certaines circonstances d'une gravité exceptionnelle étaient parfois de nature à rendre nécessaire le maintien au pou-

1. Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, 2^e édit., t. II, p. 319.

voir de la Chambre dissoute jusqu'au résultat des élections.

Le cas s'est présenté en Belgique en 1870. Au mois de juillet de cette année, le renouvellement de la Chambre ayant amené la démission du ministère libéral, le parti catholique accepta le pouvoir, mais à la condition de dissoudre les deux Chambres pour se constituer une majorité qu'il n'avait pas auparavant. Le roi se rendit à la demande du parti catholique et prit un arrêté qui mettait fin à l'existence des deux Chambres. Quelques jours après, éclatait la déclaration de guerre entre la France et l'Allemagne. On se demanda alors si le trouble de la période électorale ne serait pas une cause de péril pour le parti ; le conseil des ministres délibéra même sur le retrait de l'arrêté de dissolution, mais conformément à la doctrine traditionnelle, il décida de maintenir la dissolution. Les élections eurent lieu d'ailleurs sans incidents.

La dissolution a encore pour effet de renouveler complètement l'ordre du jour de l'assemblée. On ne comprendrait pas, en effet, comment la Chambre nouvelle pourrait reprendre, au point où elle les avait laissés au moment de sa séparation, les travaux commencés par la Chambre dissoute : les raisons d'agir ainsi tiennent à la fois du droit et de la politique ainsi que l'a très bien expliqué M. Pierre, secrétaire général de la Chambre des députés, dans une lettre

adressée au greffier en chef de la Chambre des représentants de Belgique (1).

Du droit d'abord, car on ne comprendrait pas comment une assemblée nouvelle pourrait hériter des affaires laissées en suspens par une Chambre disparue.

En quel état les recevrait-elle, s'il s'agit de projets encore en commission ? Cette commission peut avoir été décimée par le verdict des électeurs ; il faudrait la compléter ; par quel moyen, puisque les commissaires sont nommés dans les bureaux et que les anciens bureaux auraient disparu avec l'ancienne Chambre.

S'agit-il d'un projet à l'état de rapport ? Le rapporteur peut n'avoir plus de commission derrière lui et rester à l'état de fantôme. Il est donc impossible qu'une législature intégralement renouvelée rencontre sur son bureau, en se réunissant, les questions que la législature antérieure n'a pas résolues. La politique est ici d'accord avec le droit, car après les élections générales, il serait parfois dangereux de trouver le terrain parlementaire encombré de projets qui ne répondent plus à l'esprit de la majorité.

C'est aussi la solution qui a été adoptée par la plupart des constitutions et notamment par la Cons-

1. Cette lettre a été insérée dans le *Traité de droit politique et parlementaire*, p. 728, 1^{re} édit.

titution belge ; elle ne saurait soulever aucune objection sérieuse.

Mais il est une autre hypothèse voisine de la précédente et qui présente au contraire d'assez sérieuses difficultés. Il faut supposer que, dans un pays où existe le système de la dualité parlementaire, une seule des deux Chambres a été dissoute.

Le cas peut se présenter notamment en Belgique, qui pratique la dualité et où les deux assemblées sont soumises à la dissolution. En pareil cas que va-t-il advenir des projets et propositions votés entièrement par la première assemblée, mais non encore adoptés par la seconde ? La Chambre non dissoute peut-elle les reprendre de telle façon qu'adoptés par elle, ils auront force de loi sans être à nouveau présentés à l'autre assemblée renouvelée par dissolution ?

Certains pays ont réglé cette difficulté d'une manière très simple, mais peut-être pas très heureuse, en décidant que la seule clôture de la session frappe de caducité tous les projets non adoptés par les deux Chambres. C'est le système qui a été suivi en France sous la Restauration ; c'est encore celui que pratique actuellement l'Angleterre. Dans ce dernier pays cette règle se comprend et s'explique par le maintien des antiques principes constitutionnels, d'après lesquels les deux Chambres ne sont que les conseillers de la couronne ; elles ne peuvent parler

et statuer que lorsque la couronne les rassemble et leur donne la parole ; et quand elle les renvoie en clôturant la session, tout ce que les deux Chambres ont projeté disparaît, s'il n'a été statué définitivement par elles (1).

Ce système a sans doute l'avantage d'accélérer la marche du travail législatif, mais il a l'inconvénient de rendre difficile les travaux de longue haleine, il n'est en outre possible qu'avec une majorité bien disciplinée et un gouvernement doué d'une grande autorité directrice. On sait trop que ce n'est pas le cas en France. Aussi une disposition de la Chambre française du 31 décembre 1832 est-elle venue décider que les travaux législatifs commencés à une session pourront à la session suivante être repris dans l'état où ils sont restés.

En Belgique, la constitution a longtemps refusé toute valeur aux propositions et projets votés par une Chambre dissoute après leur adoption. Jusqu'en 1893, on y admettait que la dissolution rend nul tout projet voté par la Chambre renouvelée.

Mais la loi du 1^{er} juillet 1893 (2) est venue consacrer une solution opposée et poser les règles suivantes : si les deux Chambres sont dissoutes simul-

1. Esmein, *Droit constitutionnel*, p. 756.

2. Texte de cette loi dans Moreau et Delpech, *les Règlements des assemblées législatives*. — Voir aussi le rapport de M. Godin. *Journ. off.*, du 5 et 7 janvier 1895. Doc. parl. Sénat, p. 281 et suiv.

tanément, chacune des nouvelles assemblées est saisie des projets adoptés par l'autre avant son départ. S'il y a seulement dissolution de l'une des Chambres, la nouvelle assemblée est saisie des projets adoptés par l'autre avant la dissolution, et l'autre Chambre reste saisie des projets adoptés par l'assemblée dissoute. La dissolution entraîne la nullité de tous projets non encore adoptés par la Chambre renouvelée.

Un second effet de la dissolution admis dans tous les pays à régime parlementaire, c'est la prorogation de la Chambre non dissoute. Cette solution s'explique très bien : on n'a pas voulu que le gouvernement profite de la dissolution d'une assemblée pour gouverner en s'appuyant uniquement sur l'autre.

Mais quel est exactement l'effet de cette prorogation ? Des publicistes ont soutenu qu'il y avait clôture de session « parce que la session des deux Chambres est indivisible, l'une ne pouvant siéger sans l'autre » (1). Il résulte de cette manière de voir que, à la rentrée des Chambres, l'assemblée non dissoute devrait nommer un président et un bureau nouveau.

Cette opinion n'a pas généralement prévalu. Elle a été notamment repoussée en Belgique, parce que,

1. Thonissen.

dit M. Thonissen, la défense de délibérer dans certaines circonstances n'entraîne pas nécessairement la clôture de la session, et en dehors de toute disposition écrite, il n'y a pas de motif plausible pour imposer à l'assemblée qui n'a pas été atteinte par la dissolution l'obligation de renouveler son bureau (1).

1. Thonissen.

DEUXIÈME PARTIE

LA DISSOLUTION EN BELGIQUE

CHAPITRE PREMIER

LA CONSTITUTION BELGE ET LES DISPOSITIONS RELATIVES A LA DISSOLUTION

Le Protocole de Londres du 21 juin 1814, article premier, avait réuni la Belgique à la Hollande. La loi fondamentale des Pays-Bas, promulguée le 24 août 1815, fut donc commune aux deux pays jusqu'à la Révolution belge du 25 août 1830.

Avant même que le Congrès national convoqué pour le 10 novembre eût proclamé l'indépendance de la Belgique et que les puissances l'eussent reconnue, le gouvernement provisoire de Bruxelles, par arrêté des 6, 7, 8, 9 et 14 octobre 1830 nommait une commission de 12 membres pour préparer un

projet de constitution belge. Cette commission se prononça à l'unanimité moins 1 voix pour l'adoption de la forme monarchique constitutionnelle.

Le Congrès national vota l'indépendance du pays le 18 novembre et adopta le 22 du même mois la forme monarchique (1).

Cela cependant n'alla pas tout seul. La discussion sur la forme du gouvernement remplit trois séances, pendant lesquelles quarante discours furent prononcés.

A la clôture, 174 votèrent pour la monarchie constitutionnelle, et 13 seulement pour la République. Plusieurs membres, notamment MM. Van Suick et Gendebien, quoique partisans en principe de la République, se rallièrent à la monarchie dans le but d'assurer le salut du pays. « Dans la position où nous sommes placés, disait M. Gendebien, je demeure persuadé que si nous établissions la République, elle n'aurait pas trois mois d'existence (2). »

« Le roi, disait M. Blagnies, sera placé dans l'impossibilité de nous causer aucun mal, il ne sera que le tuteur de nos libertés (3). » Ces paroles résument les sentiments de la très grande majorité des membres du Congrès. Ils voulurent par la forme monarchique du gouvernement assurer aux avan-

1. Huytens, *Discussion du Congrès national*, t. I^{er}, p. 180.

2. Huytens, *loc. cit.*, p. 253.

3. Huytens, *loc. cit.*, p. 236.

tages qu'allait bientôt garantir la constitution, une durée plus longue et plus paisible ; mais, en même temps, ils entouraient leur décision de tant de garanties et de précautions qu'elle offrait tous les avantages qu'eût présentés la République (1).

Après avoir pris cette importante décision, le Congrès élaborait une constitution qui fut votée dans son ensemble le 7 février 1831, date qui lui fut donnée officiellement.

Cette constitution consacre le système de la dualité parlementaire dans les termes suivants : « Le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le roi, la Chambre des représentants et le Sénat (art. 26), l'initiative appartient à chacune des trois branches du pouvoir législatif (art. 27) ; le roi sanctionne et promulgue la loi. » A la séance du 25 décembre 1830, le rapporteur de la commission centrale commentait ainsi ces dispositions : « Le pouvoir législatif ne réside pas uniquement dans les Chambres, le chef de l'État n'est pas borné à l'exercice du pouvoir exécutif, il participe au pouvoir législatif (2). »

On décida aussi que les Chambres seraient toutes deux électives, dans des conditions d'ailleurs plusieurs fois modifiées depuis, que nous aurons l'occasion d'examiner ultérieurement.

1. Sylv. Balau, *Soixante dix ans d'histoire contemporaine de Belgique*, 1815-1884, p. 23 et 24.

2. Exposé des motifs, p. 285.

Dans cette organisation, le droit de dissolution trouvait sa place toute naturelle. Son principe fut adopté sans difficulté aucune et consacré par l'article 71 de la constitution qui est ainsi conçu : « Le roi a le droit de dissoudre les Chambres, soit simultanément, soit séparément. L'acte de dissolution contient convocation des électeurs dans les quarante jours. »

Le rapporteur de la commission justifiait ainsi devant le Congrès cette disposition : « Les résolutions des Chambres doivent être l'expression du vœu de la nation qu'elles représentent. Mais il peut arriver que l'élection ait pour résultat d'appeler les hommes d'un parti et non ceux du peuple qui les élit. Dans ce cas la marche du chef de l'État se trouverait entravée, ou bien il se trouverait obligé d'agir dans un sens contraire à l'intérêt général. Il doit donc avoir le droit de faire appel à l'opinion du pays par la dissolution des Chambres. »

Les formalités requises à l'effet de dissoudre les Chambres sont très simples. Elles consistent uniquement dans un arrêté royal signé par le roi et contre-signé par un ministre, selon les prescriptions de l'article 64 de la Constitution. L'accord du roi et des ministres est indispensable, puisque d'après cet article aucun acte du roi ne peut avoir d'effet s'il n'est contresigné par un ministre qui, par cela seul, s'en rend responsable. »

Mais le refus des ministres de contresigner l'arrêté de dissolution ne constitue pas un obstacle insurmontable, puisque l'article 65 donne au roi le droit de révoquer ceux-ci et d'en choisir d'autres qui partageraient ses idées à cet égard.

Le roi est seul juge de la question de savoir s'il y a lieu de dissoudre ou non les Chambres. Il a parfaitement le droit de refuser à ses ministres une dissolution que ceux-ci lui demandent et son refus d'y consentir rend celle-ci absolument impossible.

Le refus du roi d'accorder la dissolution est mentionné à plusieurs reprises dans l'histoire politique et parlementaire de la Belgique, notamment en 1841, 1846 et 1864.

En 1841, au mois de mars, le Sénat avait témoigné par une adresse au roi ses dispositions hostiles à l'égard du ministère qui demanda la dissolution de cette assemblée. Elle lui fut refusée et il se retira.

En 1846, après la retraite du ministère mixte Van de Weyer, M. Ch. Rogier accepta de prendre la direction des affaires en formant un cabinet libéral homogène à la condition de pouvoir éventuellement dissoudre les Chambres si les principales parties de son programme n'étaient pas votées par ces assemblées. En 1864, le programme de M. Dechamps avait également pour base une condition semblable. Dans les deux cas le roi refusa d'y adhérer, ce qui empêcha ces deux ministères de se constituer.

L'article 71 *in fine* de la constitution stipule que « l'acte de dissolution contient convocation des électeurs dans les quarante jours et des Chambres dans les deux mois ».

Presque toutes les constitutions qui ont organisé le droit de dissolution ont songé à prendre des précautions de ce genre. La disposition belge est à cet égard d'une précision remarquable : c'est, en effet, qu'elle fut votée peu après les ordonnances de Charles X.

Lorsque la réunion des Chambres est obligatoire au moment de la dissolution, comme par exemple à la mort du roi, les Chambres anciennes reprennent les fonctions jusqu'à l'époque fixée pour la réunion des Chambres nouvelles. L'article 79 de la constitution déroge ici à la règle générale établie en matière électorale, d'après laquelle c'est le jour de l'élection qui établit la fin de l'ancien et le commencement du nouveau mandat législatif. En cas de dissolution, c'est le jour de la convocation de l'assemblée qui est pris en considération.

Conformément à une règle généralement admise par toutes les constitutions, la dissolution d'une des Chambres entraîne de plein droit la prorogation de l'autre, aucune assemblée ne pouvant siéger hors session de l'autre (art. 59.)

Les deux assemblées étant soumises à des renouvellements partiels, leur dissolution a des effets spé-

ciaux sur l'ordre des séries sortantes. L'article 222 du Code électoral du 17 mai 1878, contenant un ordre antérieurement déterminé par le sort, place dans la première série les provinces d'Anvers Brabant, Flandre occidentale, Luxembourg et Namur; dans la seconde, la Flandre orientale, le Hainaut, Liège, le Limbourg. L'article 224 ajoute que cet ordre sera successivement suivi, même en cas de dissolution.

Nous avons déjà parlé des effets de la dissolution sur les projets de lois et propositions votés antérieurement par la première assemblée, mais non encore par la seconde.

La question présente le plus grand intérêt en Belgique où les deux Chambres peuvent être dissoutes. Jusqu'en 1893, il était de jurisprudence parlementaire qu'une dissolution rend nuls les projets antérieurement déposés, et tous actes préparatoires à la discussion. Après une dissolution, tout ce qui avait été fait sous ce rapport devait être recommencé. Le 22 novembre 1870 le Parlement examina cette question, mais ne modifia pas la pratique admise.

Une loi du 1^{er} juillet 1893 est venue trancher législativement la question. Le Parlement belge n'a pas voulu consacrer la distinction établie par certaines assemblées, et notamment par le Sénat français, à cette époque entre les projets, les propositions rapportées et les propositions non rapportées.

L'article premier de la loi de 1893 vise le cas de

dissolution simultanée des deux Chambres. Alors les projets de lois qui n'ont été adoptés ni par l'une ni par l'autre Chambre dissoute, sont considérés comme non avenus. Chacune des nouvelles Chambres est saisie sans nouveau renvoi des projets de lois qui ont été adoptés par l'autre Chambre antérieurement à la dissolution et qu'elle n'a ni adoptés ni rejetés.

L'article 2 prévoit l'éventualité de la dissolution de l'une des Chambres seulement. Dans ce cas, les projets de loi qui ont été présentés à la Chambre dissoute et n'ont pas été adoptés par elle seront considérés comme non avenus; la nouvelle Chambre est saisie sans nouveau renvoi des projets de loi qui ont été adoptés par l'autre Chambre antérieurement à la dissolution; l'autre Chambre est saisie des projets de loi qui ont été adoptés par la Chambre dissoute (1).

1. V. le texte de cette loi dans Moreau et Delpech, *le Règlement des assemblées législatives*, t. I^{er}, p. 614-615.

CHAPITRE II

DISSOLUTION DES DEUX CHAMBRES

La constitution donne au roi le droit de dissoudre l'une et l'autre des deux Assemblées parlementaires.

A cet égard il s'est présenté deux questions :

1° Le chef de l'État peut-il dissoudre les Chambres simultanément ?

2° Peut-il les dissoudre séparément ?

Les deux Chambres étant nommées par les mêmes électeurs, lorsqu'il y aura lieu de dissoudre les Chambres, le cas le plus ordinaire sera celui où ni l'une ni l'autre de ces Chambres ne représentera l'opinion du pays. La solution affirmative de la première question a été admise à l'unanimité par la section centrale.

Cependant il peut arriver que l'une des deux Chambres ne représente pas l'opinion du pays tandis que l'autre la représente réellement. Aussi la section centrale a-t-elle encore résolu affirmative-

ment la seconde question à la majorité de 13 voix contre 2 (1).

Lors de la discussion de cet article quelques députés cherchèrent à restreindre le droit de dissolution entre les mains du monarque pour éviter tout abus.

M. Defacqz notamment déposa l'amendement suivant : « Il (le roi) ne pourra dissoudre pendant la première session la Chambre qui succède à une Chambre dissoute, afin, disait M. Defacqz à la séance du 14 janvier 1831, d'empêcher le chef de l'État de paralyser la représentation nationale en prononçant la dissolution des Chambres au fur et à mesure qu'elles seraient composées par de nouvelles élections (2). » Et M. Defacqz, défendant son amendement, rappelait l'exemple de Charles X qui, au mois de juillet 1830, avait dissous une Chambre qui n'était pas encore réunie, et dont la plupart des membres était encore en route pour Paris. « Si les barricades n'y avaient mis bon ordre, il aurait pu, ajoutait-il, en usant de sa prérogative, prononcer ainsi dissolution sur dissolution et empêcher la législature de se rouvrir jamais. C'est afin d'éviter un pareil scandale et de semblables malheurs que je propose mon amendement. Sans doute, nous savons quel remède on peut appliquer à ce mal, mais ce remède est violent ; il faut faire tous vos efforts pour n'avoir pas besoin

1. Huyttens, *loc. cit.*, t. IV, p. 85.

2. Huyttens, *loc. cit.*, t. II, p. 152 et suiv.

d'y recourir, car celui qui s'en sert, même avec succès, est toujours assuré d'en souffrir. Il faut, dans l'intérêt du peuple lui-même, sauver le pouvoir d'un écueil dangereux et l'empêcher de courir à sa perte ; nous le pouvons, messieurs, en adoptant le principe posé dans mon amendement.»

M. van Suick fit observer à M. Defacqz que la dissolution n'a pas lieu seulement dans l'intérêt du pouvoir, mais qu'elle est, aussi, souvent réclamée dans l'intérêt des libertés populaires. « Je ne veux pas, ajoutait-il, qu'à l'exemple de Charles X le chef de l'État puisse dissoudre une Chambre avant que cette Chambre soit réunie ; mais je ne veux pas non plus briser dans ses mains une arme salutaire et qui peut être mise en usage dans l'intérêt des libertés publiques.

M. Lebeau combattit également l'amendement de M. Defacqz en soumettant à l'Assemblée les réflexions suivantes : « Le système serait bon et je l'aurais approuvé peut-être si nous n'avions qu'une Chambre élective, mais nous en avons deux et la dissolution pourra souvent être nécessaire pour rétablir l'équilibre entre elles. La Chambre des représentants aura de son côté une prépondérance marquée à cause du vote annuel des subsides et du contingent de l'armée ; eh bien ! si l'équilibre n'existe pas il faudra avoir recours à la dissolution, jusqu'à ce qu'il soit rétabli. Ne pensez pas messieurs, qu'il y ait grand danger à cela.

D'abord, si le chef de l'État a recours à plusieurs dissolutions successives, c'est que le pays se trouvera dans un état violent, dans des circonstances graves et je persiste à croire que, dans un système où il a deux Chambres électives, il serait très dangereux de circonscrire le droit de dissolution. »

Finalement, la restriction aux pouvoirs du roi demandée par M. Defacqz, fut rejetée.

Le roi a donc, à cet égard, un très large pouvoir, contrairement à ce qui a lieu dans beaucoup de pays, il a le droit de dissoudre les deux Assemblées élues et il peut le faire soit simultanément, soit séparément.

A plusieurs reprises, le roi a usé de la prérogative que lui reconnaît ainsi la constitution. Il y a eu, en effet, en Belgique, depuis 1831, neuf dissolutions :

Quatre renouvellent simultanément les deux Chambres ; deux concernent uniquement les sénateurs et trois s'appliquent seulement aux représentants (1).

1. Voici les dates des élections amenées par ces dissolutions :

23 et 30 mai 1833.....	Chambre
13 juin 1848.....	Chambre et Sénat
27 septembre 1851.....	Sénat
10 décembre 1857.....	Chambre
11 août 1864.....	Chambre
2 août 1870.....	Chambre et Sénat
8 juillet 1884.....	Sénat
14 juin 1892.....	Chambre et Sénat
15 janvier 1900.....	Chambre et Sénat

Nous étudierons successivement ces différents cas de dissolution et les causes qui les ont provoquées.

Le plus souvent lorsqu'un Parlement vote une loi qui modifie la législation électorale en vigueur, ce qui peut avoir pour conséquence de modifier le régime politique du pays, le pouvoir exécutif prononce la dissolution de la Chambre qui vient de voter la loi nouvelle parce qu'elle ne représente plus exactement le corps électoral dont la composition vient d'être ainsi modifiée. C'est une mesure correcte, loyale à laquelle la plupart des pays qui pratiquent strictement le régime parlementaire (Angleterre, Italie, Portugal, etc.) ne se dérobent pas souvent.

La Belgique, elle aussi, qui depuis 1830, a pratiqué ce régime avec une rare correction, a toujours considéré qu'il convenait, à chaque modification du corps électoral, d'en appeler au pays. Trois fois depuis 1831 ce pays a apporté à son droit électoral des modifications très importantes : en 1848, en 1853, 1899. Les trois fois les Chambres ont été dissoutes. Nous n'étudierons, dans ce chapitre, que la première et la dernière de ces modifications qui ont ainsi provoqué la dissolution parce que la deuxième a été accompagnée de la revision de la constitution elle-même, ce qui, comme nous le verrons ultérieurement, entraîne la dissolution de plein droit du Parlement tout entier.

La Révolution, qui le 24 février 1848, renversa le trône de Louis-Philippe, eut pour résultat d'amener une brusque modification des lois électorales belges.

Conformément au système de la loi de 1832 la Belgique avait environ 45.000 électeurs pour 4 millions d'habitants, soit 10/0. Ce système de suffrage restreint eût probablement vécu longtemps encore si le mouvement des idées démocratiques n'était venu forcer la main aux hommes d'État belges. Au Congrès libéral qui s'était tenu en 1846 M. Frère avait déclaré que l'abaissement du cens jusqu'au minimum fixé par la constitution serait une « mesure mauvaise, inopportune, dangereuse ». Vous aurez à 20 florins, ajoutait-il, non pas des électeurs, mais des serviteurs, des gens soumis à la domination d'autrui, des hommes qui n'auront ni assez de lumières ni assez d'indépendance, pour résister aux influences dont ils seraient entourés (1). M. Forgeur disait de son côté : « Je maintiens que jamais l'égalité du cens ne pourra s'établir entre les villes et les campagnes. »

Au moment où éclata en France la Révolution de 1848, les Chambres étaient saisies d'un projet de loi inspiré des vœux du Congrès libéral, qui réduisait timidement le cens à 20 florins, uniquement pour les citoyens appelés à exercer les fonctions de juré (2).

1. Congrès libéral de Belgique. Bruxelles, 1875, p. 46.

2. *Annales parlementaires*, 1847-1848, p. 823 et 854.

La Révolution produisit l'effet d'un coup de théâtre. On s'imagina, en Belgique, à tort ou à raison, que le discrédit dont avait été frappé le régime de Juillet venait de la politique autoritaire de Guizot, de sa résistance intransigeante aux aspirations de l'opinion, qui ne demandait à l'origine ni le suffrage universel ni la République, et que des réformes mesurées et progressives auraient satisfaite. Le gouvernement belge crut expédient de profiter des événements de Paris pour modifier la législation électorale. Il fallait donner satisfaction aux appétits de réforme, « désarmer, comme l'a dit un historien, les aspirations des opinions exagérées en leur ôtant l'instrument d'une opposition sérieuse », supprimer, en un mot, tout prétexte d'agitation ou de révolte.

Le 28 février, quatre jours seulement après qu'eut éclaté la Révolution de France, M. Rogier donna lecture à la Chambre d'un arrêté retirant le projet de réforme électorale qui réduisait le cens au profit des citoyens inscrits sur les listes du jury et d'un nouveau projet beaucoup plus large, qui l'abaissait indistinctement pour tous dans les villes et les campagnes au minimum constitutionnel. Il devait doubler le corps électoral des villes, augmenter d'un tiers celui des campagnes (1). Franchissant les

1. La loi du 3 mars 1831 avait établi un cens différentiel pour les villes et les campagnes. Il variait de 80 florins (Bruxelles, Anvers, Gand) à 20 florins dans certains arrondissements ruraux. Les campagnes étaient privilégiées par rapport aux villes.

étapes il réalisait d'un coup et dans sa plénitude, ainsi que le constata M. Verhaegen dans la discussion, le programme du Congrès libéral de 1846.

Après un rapport sommaire de M. Henri de Brouckere, constatant qu'aucune opposition ne s'était produite dans les sections, le projet fut adopté à l'unanimité dans les deux assemblées.

La loi fut promulguée le 12 mars. Elle emportait une réduction équivalente au cens pour les élections provinciales. La loi du 31 mars étendit celle-ci à l'électorat communal et supprima en même temps le cens d'éligibilité.

La loi du 13 avril réduisit de huit à six ans la durée du mandat des conseillers communaux. Les conseils provinciaux et communaux furent dissous en même temps que le Parlement. Tous les mandats politiques furent ainsi remis à la nation qui se trouva appelée à exercer directement sa souveraineté.

M. Frère, peu rassuré sur les conséquences de la réforme, la combattit au sein du conseil des ministres ; mais, dit M. Graux, « il s'inclina devant l'avis de ses collègues pour ne point diviser le ministère et la majorité en des circonstances où les institutions et l'indépendance même de la Belgique pourraient être en péril ». Il semble que le sentiment de Frère fût en somme celui d'un grand nombre dans le cabinet et dans la Chambre. C'est ce qu'exprime clairement M. Vandenpeereboom dans cette appréciation :

« Il faut bien l'avouer, cette mesure pour ainsi dire radicale était inspirée plutôt par la nécessité des circonstances que par des besoins ou des convenances d'ordre constitutionnel... On pourrait appeler une pareille réforme une émancipation prématurée (1). » Mais cela donnait une satisfaction aux éléments ardents de l'opinion. Elle élargissait l'édifice constitutionnel et par là le consolidait. C'était, a-t-on dit avec raison « comme une soupape ouverte à la trop grande expansion de l'esprit public surexcité par les événements ».

Ces considérations décidèrent le cabinet comme elles décidèrent les Chambres, ainsi que l'atteste le billet suivant que Frère Orban adressait le 29 février à un de ses amis : « Hier une grave résolution a été prise et exécutée. De l'avis de Delfosse et aux applaudissements de la droite, nous avons proposé l'abaissement du cens au minimum fixé par la constitution... C'est ôter tout prétexte aux avancés (2). »

Le concours de la droite fut déterminé par les mêmes motifs. « Le gouvernement, dit M. Dechamps, par cette réforme hardie, a voulu désarmer toutes les oppositions sincères et constitutionnelles, et ne pas permettre à d'autres nations d'offrir à l'envi à la Belgique des institutions plus libérales que les siennes. »

1. Vandenpeereboom, *Du Gouvernement représentatif en Belgique*, 1831-1848, t. II, p. 286.

2. Cité par Hymans, *Frère Orban*, t. I^{er}, p. 207.

Et l'éminent orateur offrait son vote au cabinet en signe de « confiance complète et sans réserve, dans le gouvernement du pays » (1).

En fait, la réforme électorale n'eut aucune des suites fâcheuses qu'on avait redoutées. Les élections provoquées par la dissolution de 1848 firent perdre aux catholiques un certain nombre de voix, le nombre de leurs représentants à la Chambre fut réduit à 23 ; les libéraux comptèrent 85 députés. Il semble que la pression gouvernementale ne fût pas absolument étrangère à un tel résultat assez rare en Belgique, où les partis politiques ont généralement un nombre de représentants sensiblement égal. En effet dans une circulaire adressée aux gouverneurs, bien qu'il déclara ne vouloir exercer aucune pression, M. Rogier s'exprimait ainsi : « Tout en nous abstenant de chercher par des moyens factices ou forcés, le triomphe du libéralisme constitutionnel, nous n'avons pas à dissimuler notre désir et notre espoir de voir la majorité sortie des élections du 8 juin 1847 maintenue et fortifiée au sein du nouveau Parlement par des votes libres et consciencieux (2) ».

« C'était suffisant, dit M. Balau, pour stimuler le zèle des uns et pour faire taire les préférences des autres (3) ».

1. *Annales parlementaires*. Chambre des représentants, séance du 4 mars 1848.

2. *Moniteur* du 9 juin 1848.

3. Balau, *Soixante-dix ans d'histoire contemporaine*, p. 140.

En temps normal les recommandations de M. Rogier eussent pu se comprendre, mais après une dissolution, le gouvernement doit s'abstenir de toute ingérence dans les élections.

Un seconde fois, en 1870, le roi fut amené, mais par les circonstances politiques du moment cette fois, à dissoudre à la fois les deux assemblées parlementaires.

En 1870, le ministère au pouvoir était un ministre libéral qui s'appuyait à la Chambre sur une majorité de 73 ou 74 voix contre 50 ou 51. Mais les élections du 14 juin de cette année firent perdre aux libéraux 12 voix (1). Cet échec aussi grave qu'inattendu, provoqua le découragement parmi les membres du ministère. M. Rogier, libéral notoire, estimait cependant qu'il ne fallait pas céder la place à un ministère catholique. Tenant compte des éléments de l'opposition qui avaient triomphé, industriels indépendants à Charleroi, débitants d'alcool et flamingants à Anvers, progressistes à Soignies et à Verviers, il disait qu'on les ramènerait au libéralisme par une dissolution ; que les catholiques n'étaient à la Chambre que 58 ou 59 puisqu'ils ne pouvaient revendiquer les indépendants élus à Charleroi, à Soignies et à Verviers ; que d'ailleurs la majorité du Sénat restait acquise au libéralisme ; qu'après tout les « grin-

1. V. Discailles *Charles Rogier, op. cit.*, t. IV, p. 311 et suiv.

cheux » et les radicaux dont l'abstention ou la défection avait amené un résultat auquel personne, pas même eux, ne s'était attendu, reconnaîtraient la faute qu'ils avaient commise en jetant le manche après la cognée, et viendraient à résipiscence devant la perspective du retour des cléricaux au pouvoir. D'après lui, les ministres ne devraient pas même pour réussir donner à la gauche avancée les satisfactions qu'elle réclamait et qui mèneraient à une révision de la constitution. Ils pouvaient se borner à des promesses d'économies et de réduction des impôts. La crainte du « gouvernement des prêtres » ferait le reste.

Tel n'avait pas été l'avis de M. Frère, chef du cabinet, ni de ses collègues. Ils avaient remis leurs portefeuilles au roi. Bien que certains journaux, échos des associations libérales, eussent, dans un congrès spécialement organisé par eux à cet effet, exprimé le désir qu'ils n'en fissent rien, ils restèrent démissionnaires.

Le véritable motif de leur résistance aux sollicitations des associations libérales, ce fut le dissentiment qui s'accroissait de plus en plus entre leurs principes et les aspirations du libéralisme radical ; il ne leur convenait pas, surtout, d'aller sur le terrain de la réforme électorale, aussi loin que les « jeunes », qui par l'organe de M. Defré faisaient savoir que le

ministère ne pourrait se reconstituer qu'à la condition formelle « d'accentuer sa politique » (1).

L'Etoile Belge du 22 juin annonça alors que le roi était « assez disposé à prier M. Rogier (libéral) de composer un ministère d'affaires qui accepterait la mission de procéder à une dissolution des Chambres, afin de permettre au pays de se prononcer, sans aucune espèce de pression, entre les deux opinions ». M. Discailles, le biographe très documenté de M. Rogier, dit qu'il n'a rien trouvé dans les papiers de celui-ci qui confirme ce renseignement.

Quoi qu'il en soit, fin juin, au moment même où l'association libérale de Bruxelles adressait aux cercles libéraux et progressistes du pays une convocation pour le couvent libéral du 13 juillet, le roi chargeait le chef de la droite du Sénat, M. d'Anethan, de constituer un cabinet. Celui-ci fut effectivement formé le 2 juillet. La semaine suivante un arrêté royal (2) ordonnait la dissolution des Chambres et convoquait les électeurs pour le 2 avril.

Quelques jours à peine après les constitutions du cabinet d'Anethan, le 15 juillet, éclatait la guerre franco-allemande.

Devant un pareil événement, gros de conséquences pour la neutralité belge, M. Ch. Rogier exprima

1. Defré, *la Situation*. Bruxelles, 1879.

2. V. cet arrêt dans *le Moniteur* du 9 juillet 1870.

l'opinion que le gouvernement ferait bien de rapporter l'arrêté de dissolution des Chambres. « Comment, disait-il à un des membres du cabinet qui lui demandait son avis en sa qualité de ministre d'État, comment pouvez-vous songer à appeler les électeurs au vote, à l'heure où le canon tonne à leurs portes ? »

Plusieurs hommes politiques importants du parti conservateur penchaient pour l'opinion de M. Rogier. « Proclamons la trêve des partis disaient les uns ; que l'on rapporte l'arrêté de dissolution disaient les autres, que le cabinet se retire devant un cabinet d'affaires ! Il nous faut un cabinet national. »

Depuis que tout espoir de paix était perdu, ces sentiments de fraternisation patriotique faisaient leur chemin ; les novellistes avaient même déjà formé ce « cabinet national. »

Cependant sous l'impression de la déclaration de guerre et de la publication du *Traité Benedetti-Bismarck*, qui faisait bon marché de la nationalité belge, le cabinet catholique s'était d'abord laissé aller à un affolement qu'attestent assez certaines mesures très maladroites prises par le ministre des Finances. Mais les nations belligérantes et le gouvernement anglais lui ayant formellement garanti que le territoire belge serait respecté, s'il était bien décidé à en défendre l'entrée, le cabinet s'était repris et avait maintenu l'arrêté de dissolution, dont le retrait avait été proposé en conseil des ministres.

Mais on dut abandonner cette proposition devant les cris de colère des catholiques, dont un des journaux allait jusqu'à déclarer que le ministre commettrait un acte de trahison s'il acceptait la trêve des partis demandée par les libéraux, et qu'il fallait en finir tout de suite avec les « Prussiens de l'intérieur ».

Le 2 août 1870 avaient lieu les élections provoquées par la dissolution. Elles accentuèrent la déroute du parti libéral.

Le cabinet catholique bénéficia des difficultés extérieures. Devant les événements graves qui se déroulaient, la nation éprouvait le besoin d'appuyer son gouvernement sur un parti, si bien que le cabinet d'Anethan, qui s'était le 25 juillet fortifié par la nomination sans portefeuille de M. Malou, put compter sur une majorité de 6 voix au Sénat et de 20 à la Chambre. Le Parlement issu des élections du 2 août, était en effet composé de la manière suivante ;

Chambre : 62 catholiques, 50 libéraux, 2 indépendants

Sénat : 34 — 27 — 1 —

Une fois encore la dissolution avait mis fin à une situation politique confuse, d'où auraient pu naître les plus grandes difficultés.

En 1900, c'est encore une réforme électorale qui a provoqué la dissolution du Parlement. Depuis l'introduction du suffrage universel en 1893, le parti libéral n'occupait plus au Parlement la place à laquelle il

avait droit. Dépossédé de toute représentation dans la partie flamande du pays où les catholiques sont en forte majorité, luttant avec peine et avec une infériorité marquée contre le parti socialiste dans les provinces wallones, il ne possédait plus à la Chambre qu'une douzaine de députés, alors que, les chiffres du scrutin de 1900 l'ont prouvé, ses forces électorales étaient supérieures à celles des socialistes. Le parti catholique, d'autre part, avait une majorité formidable, hors de toute proportion avec le nombre de ses adhérents dans le pays.

Pour remédier à une telle situation qui faussait évidemment le fonctionnement du régime parlementaire, le Parlement, après une longue discussion dont M. le sénateur Goblet d'Alviella a retracé un intéressant récit (1), vota le 29 décembre 1899 une loi qui introduisait en Belgique le système de la représentation proportionnelle. La loi déclarait ce système applicable à la fois au Sénat et à la Chambre.

Conformément à un usage, dont très sagement et pour des raisons que nous avons déjà indiquées le pouvoir exécutif en Belgique ne s'est jamais départi, le roi Léopold II prononça la dissolution des Chambres.

Les élections qui furent la conséquence de cette mesure vinrent rétablir l'équilibre entre les divers

1. V. Goblet d'Alviella, *la Représentation proportionnelle en Belgique*. Bruxelles, 1900.

partis politiques (1). Sur 152 mandats législatifs à répartir, les catholiques s'en virent attribuer 75, les libéraux 38, les socialistes 32, les daensistes 4. La majorité catholique était réduite, les libéraux passaient de 12 à 38 au détriment des socialistes qui perdaient quelques sièges. Les chiffres obtenus par les différents partis permettent de dire qu'il y a maintenant approximation à peu près exacte entre les forces de chacun des deux et le nombre de ses représentants.

1. V. H. Dumont, *les Élections en Belgique* (*Revue politique et parlementaire*, 1900, p. 314 et suiv.).

CHAPITRE III

DISSOLUTION DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

Dans tous les pays à forme politique constitutionnelle, il existe une Chambre législative qui est toujours élective. C'est généralement la Chambre dite « Chambre basse » qui est ainsi recrutée. Mais le droit de suffrage est plus ou moins étendu selon la mesure dans laquelle a été admis le principe de la souveraineté nationale. Certaines constitutions reconnaissent le suffrage universel, d'autres ne concèdent aux citoyens qu'un suffrage restreint.

La législation belge, sur ce point, peut être citée en exemple et indiquée comme modèle (1). La Belgique possède, en effet, trois institutions qui nous paraissent excellentes : le vote plural, le vote obligatoire et la représentation proportionnelle.

Le vote plural assure une prépondérance légitime aux plus capables et aux plus imposés ;

1. Sur le droit de suffrage en Belgique, voir Dupriez, *le Suffrage universel en Belgique*. Paris, 1901.

Le vote obligatoire diminue le nombre des abstentions qui faussent la représentation nationale ;

La représentation proportionnelle assure à chaque parti au Parlement une représentation en rapport avec son importance numérique dans le pays.

La Chambre des représentants est élue pour quatre ans et renouvelable par moitié tous les deux ans.

La Chambre élective puise dans les votes populaires une force et une autorité si grandes qu'il est nécessaire de donner au pouvoir exécutif une arme pour se défendre contre les entreprises de ce corps tout puissant.

Aussi faut-il poser comme principe que toute Chambre élective doit pouvoir être dissoute.

Toutes les constitutions qui reconnaissent à l'exécutif le droit de dissolution, l'autorisent à mettre fin aux pouvoirs de la Chambre basse. La Constitution belge, nous l'avons vu, ne déroge pas à cette règle et autorise le roi à dissoudre la Chambre des représentants.

Depuis 1831, le roi a usé trois fois de cette prérogative : en 1833, en 1857 et en 1864 dans des circonstances qu'il importe de rappeler avec quelques détails.

En 1833 (1), la Belgique n'avait pas encore ter-

1. Sur l'histoire de cette dissolution, Discailles, *Charles Rogier*, t. II, p. 255 et suiv.

miné le règlement de ses contestations diplomatiques avec la Hollande à laquelle elle avait été réunie par les traités de 1815, mais dont le traité de Londres de 1831 avait ordonné la séparation.

Celle-ci avait nécessité l'ouverture de négociations, qui n'allèrent pas sans de graves difficultés par suite des dispositions peu bienveillantes du gouvernement néerlandais. Il n'y a pas lieu d'insister sur ces événements qui ne sauraient rentrer dans le cadre de notre étude ; mais encore fallait-il les rappeler parce qu'ils créèrent au ministère alors en fonction une situation qui, à propos de la discussion du budget de la guerre en 1833, amena sa démission et la dissolution de la Chambre des représentants.

A cette époque, malgré le maintien des mesures coercitives par l'Angleterre et la France, la Belgique ne pouvait songer à réduire les cadres de son armée avant le jour où une détermination analogue serait prise par sa rivale. Au moment où le danger d'une conflagration européenne, quoique peu probable, n'avait pas encore disparu, la réduction des forces militaires eût été une mesure impolitique et dangereuse. Depuis le 25 octobre 1831, aucun armistice formel ne garantissait la Belgique contre une attaque de la Hollande. Il eût été dès lors maladroit de mettre l'armée sur le pied de paix, alors que soit pour opérer une diversion, soit même dans le seul dessein d'amener une collision entre la France et l'Alle-

magne, le cabinet de La Haye pouvait brusquement concevoir le projet de pousser une pointe sur Bruxelles. La France, sans doute, se serait empressée de venir en aide à la Belgique : mais le pays eût commencé à être envahi et par subir une humiliation nouvelle.

« Voudriez-vous, disait le général Goblet, exposer la patrie à l'envahissement, parce que, probablement, elle ne tarderait pas à être évacuée. Je ne saurais, quant à moi, y consentir. D'autre part, il y aurait impossibilité à ce que les puissances intervinssent à chaque instant, quand il plairait à la Hollande de porter les armes chez nous ; et ce serait l'y exciter que de nous mettre vis-à-vis d'elle sur un pied d'infériorité (1). »

Plus d'une fois, le gouvernement belge avait dit à l'Angleterre et à la France : « Nous aurons recours aux armes si les garanties promises demeurent sans effet pour la Belgique. » C'était ce langage qui avait déterminé ces deux puissances à agir par elles-mêmes, à une époque de l'année où le siège d'Anvers et le blocus des côtes de la Hollande rencontraient des difficultés de toute nature.

Dans la sollicitude des puissances pour le maintien de la paix, c'était surtout le désarmement qu'il leur importait d'obtenir. Il eût été téméraire d'aller au-devant de ces vœux avant d'avoir obtenu de la

1. Séance du 23 mars. *Moniteur* du 25.

Hollande des garanties suffisantes du respect de l'indépendance nationale.

La thèse du désarmement n'en fut pas moins plaidée par quelques orateurs de l'opposition ; mais, bientôt vaincus sur ce terrain, ils changèrent de batterie et soutinrent que les armements étaient utiles si la Belgique voulait prendre l'offensive par terre, pendant que la flotte anglo-française continuerait le blocus des côtes.

Mais on leur répondit que l'intervention de l'Angleterre et de la France, agissant au nom des intérêts européens, ne pouvait se concilier avec une action simultanée de la Belgique, luttant pour la défense de ses intérêts particuliers, et qu'il fallait dès lors opter entre l'intervention des puissances et une attaque isolée au moyen des seules forces belges. Finalement, après quatre jours de discussions passionnées, deux membres de l'opposition, MM. de Robaulx et Poitou, déposèrent chacun un amendement par lequel ils proposaient de ne voter le budget de la guerre que jusqu'au 1^{er} juillet, ce terme devant suffire, selon eux, pour amener l'exécution d'un traité définitif.

L'amendement de M. Poitou était ainsi conçu : « Je propose à la Chambre de ne voter les dépenses de la guerre que pour les six premiers mois de l'année ».

Celui de M. Robaulx était libellé de la manière suivante : « Il est ouvert au ministre-directeur de la

guerre un crédit de 15 millions pour faire face aux dépenses urgentes de l'armée sur pied de guerre pendant les mois d'avril, mai et juin 1833. » La rédaction était un peu différente, mais au fond les deux amendements visaient le même but.

La proposition de MM. Poitou et Robaulx était de nature à rencontrer des sympathies sur tous les bancs de la Chambre. D'un côté, le public n'était pas au courant des négociations; de l'autre, la nation supportait avec une vive impatience les désavantages d'une situation provisoire qui, après plus de deux années de souffrances et de sacrifices, semblait devoir se prolonger encore. L'acceptation des 18 articles du 26 juin 1831, celle des 24 articles du 14 octobre suivant, le siège d'Anvers et l'intervention armée des deux premières puissances de l'Europe, avaient été successivement signalés comme terme final du différend hollando-belge.

Toujours les événements avaient démenti les espérances, toujours de nouveaux échanges de notes diplomatiques avaient été, dans la pensée des masses, les seuls résultats de l'intervention des puissances étrangères.

Dans ces circonstances, l'amendement de MM. Poitou et de Robaulx pouvait être envisagé comme un stimulant pour les ministres et un avertissement pour la diplomatie étrangère. Aussi fut-il agréé par la section centrale du budget de la guerre.

Dans l'opinion de ses auteurs, la proposition renfermait évidemment la désapprobation de la conduite des ministres ; mais cette pensée de méfiance et de blâme n'avait pas dicté le vote des membres de la section centrale. « Pour qu'on ne prenne pas le change sur les intentions de la Chambre des représentants, disait son rapporteur M. Brabant à la séance du 2 avril (1) la section centrale à cru s'en rendre l'interprète fidèle en exprimant ici les motifs de sa décision. La nation est impatiente de la lenteur des négociations diplomatiques ; elle veut le dénouement de nos différends avec la Hollande. Pour arriver à cette fin, elle souscrira à de nouveaux sacrifices. Ce n'est donc point pour la soulager des dépenses qu'occasionne le maintien de l'armée sur le pied de guerre, ce n'est point pour réduire cette belle armée que nous avons organisée à grands frais, que nous vous proposons de n'allouer des subsides que pour six mois : notre but unique (qu'on le sache bien) n'est autre que, les six mois écoulés, sans espoir d'une conclusion prochaine, de presser le gouvernement de recourir à des mesures énergiques propres à assurer l'indépendance de la Belgique. Dans ce cas, loin de nous opposer à des demandes de crédit, nous augmenterions, s'il est besoin, nos moyens de coercition et

1. *Le Moniteur* du 25 avril.

nous ne négligerons rien pour assurer le triomphe de nos armes. »

Présentée de cette manière, la proposition de la section centrale pouvait être réduite aux termes suivants : « Nous vous accordons des crédits suffisants pour entretenir l'armée sur le pied de guerre pendant les six premiers mois de cet exercice, ces six mois passés sans solution, la Chambre subordonnera ses votes ultérieurs à la condition d'un recours immédiat aux mesures énegiques que réclament les circonstances (1). »

C'était en quelque sorte engager le gouvernement à réclamer une solution dans un délai déterminé.

Ce commentaire bienveillant n'empêcha pas cependant les ministres d'envisager la proposition comme un acte d'hostilité dirigé contre le cabinet. Après quelques interpellations demeurées sans résultat, ils manifestèrent l'intention de se retirer si la proposition de MM. Poitou et de Robaulx était accueillie par la Chambre. Dans un amendement présenté par le ministre de l'Intérieur M. Rogier, ils se déclarèrent prêts à adhérer à la décision qui soumettrait le budget de la guerre à une revision, lors du vote du budget définitif de l'État ; mais ils refusèrent de pousser la condescendance au delà des bornes de cette mesure administrative.

1. Thonissen, *la Belgique sous Léopold I^{er}*. Bruxelles, 1856, t. II, p. 299.

L'amendement de M. Rogier était conçu dans les termes suivants : « Considérant qu'il est dans l'esprit de la constitution que les budgets des divers départements ne forment qu'une seule et même loi de dépenses ; vu la nécessité de soumettre à une revision les diverses allocations dont se compose le budget de la guerre en discussion, j'ai l'honneur de proposer l'amendement suivant : le budget de la guerre pour 1833 sera soumis à une revision lors du vote du budget définitif, du budget général des dépenses de l'État et fera partie de la même loi. »

Dans la séance du 2 avril (1), M. Rogier défendait ainsi sa proposition : « Le ministre dit-il, ne peut accepter un vote dans lequel il ne verrait qu'une preuve de défiance et d'hostilité. Dans cette assemblée il est des membres qui reprochent au ministre son peu d'énergie, son inertie. Le ministre a besoin de savoir si la majorité partage cette opinion. Placé sous une telle prévention, il ne peut diriger les affaires intérieures et extérieures du pays avec la fermeté et la dignité convenables. »

Les débats qui suivirent cette déclaration furent pleins de confusion et de violence. Mais il en résulta néanmoins que la section centrale n'avait voulu en aucune manière émettre un vote hostile au cabinet. Son rapporteur déclara effectivement que, ni dans ses

1. V. *le Moniteur* du 5 avril.

termes ni dans son esprit, la proposition ne devait être envisagée comme renfermant une censure de la conduite des ministres. Dès lors le ministère aurait pu, négligeant les attaques de quelques membres de l'opposition, prendre acte de la déclaration du rapporteur de la section centrale et laisser à la Chambre elle-même la responsabilité de son vote. Au point où l'Angleterre et la France étaient parvenues dans leurs rapports avec la Hollande, le dénouement ne pouvait être éloigné, on se trouvait à la veille du jour où l'attitude du ministère allait être justifiée ou condamnée par les faits.

Mais le ministère n'en fit rien ; il persista dans son attitude, ce qui eut pour résultat de le conduire à une défaite écrasante. Dans la séance du 5 avril l'amendement du ministre de l'Intérieur fut rejeté par 45 voix contre 28. Après ce vote la Chambre s'ajourna au 22.

L'échec du cabinet plaçait la couronne dans une situation embarrassante. Après les essais infructueux tentés en novembre il était à peu près certain que le roi ne réussirait pas à composer un gouvernement nouveau qui offrit quelques gages de stabilité ; et cependant les ministres actuels ne pouvaient plus se présenter devant une Chambre qui avait dédaigné leurs protestations, bravé leur menace de démission collective.

Le roi confia à M. de Theux la mission de compo-

ser un gouvernement nouveau. Deux combinaisons furent successivement essayées. Dans la première, le roi avait lui-même indiqué les noms de quelques députés qu'il désirait voir entrer dans le ministère ; dans la seconde, il avait accordé à M. de Theux les pouvoirs les plus illimités. L'une et l'autre de ces tentatives échouèrent. La Belgique offrait ainsi ce singulier phénomène parlementaire d'une majorité imposant un système, tout en se déclarant impuissante à le réaliser. Le chef de l'État n'avait plus qu'un seul moyen constitutionnel à sa disposition : le remède extrême de la dissolution de la Chambre des représentants.

Celle-ci, par un arrêté royal du 19 avril, fut ajournée au 6 mai ; un second arrêté, daté du 28 avril, en prononça la dissolution. Les considérants de cet arrêté indiquent les motifs de la dissolution et, à ce titre, méritent d'être reproduits :

« Vu les difficultés qui, depuis l'ouverture de la présente session, se sont élevées dans les rapports de l'administration avec la Chambre des représentants ; considérant que par suite de ces circonstances, nos ministres nous ont, à diverses reprises offert leur démission sans que l'on soit parvenu à composer une administration nouvelle qui présentât des gages de stabilité ; considérant que ces difficultés semblent prendre leur source dans la diversité des opinions sur la marche des relations extérieures ;

considérant que depuis la dernière élection générale il s'est accompli des événements importants qui ont contribué à l'affermissement de l'indépendance de la Belgique et qui, sous ce rapport, méritent d'être livrés à l'appréciation du pays ; considérant que, si c'est un des premiers principes du gouvernement représentatif que le ministère soit d'accord avec la majorité parlementaire, il est indispensable aussi, pour rendre l'administration possible, que cette majorité ne soit pas incertaine ; qu'une adhésion douteuse à la marche du gouvernement paralyse l'action de celui-ci, sans offrir à la couronne les éléments d'une administration nouvelle ; considérant que, d'après la loi électorale, la Chambre des représentants devrait être renouvelée par moitié le second mardi de juin prochain ; que d'après les articles 18 et 54 de la même loi, les membres qui viendraient à être remplacés dans cette élection partielle, vu l'impossibilité de clore immédiatement la session, continueraient de siéger jusqu'au mois de novembre, qu'ainsi des représentants dont les successeurs seraient déjà nommés, influeraient à l'exclusion de ceux-ci sur les résolutions de la Chambre et pourraient, par leur vote, décider des questions les plus importantes ; considérant que la dissolution de la Chambre des représentants obvie à cet inconvénient et assure aux électeurs, au lieu d'un contrôle partiel, un contrôle général sur les actes de cette branche

du pouvoir législatif et sur la marche du gouvernement. »

On remarquera la précision avec laquelle le roi caractérise la situation qui le met dans l'obligation de dissoudre la Chambre des représentants et le souci avec lequel il motive, en l'appuyant sur les textes, la grave décision qu'il est amené à prendre. Par cette scrupuleuse observation des lois de son pays, le roi Léopold I^{er} sauvegardait les vrais principes, si souvent méconnus dans d'autres États, du régime constitutionnel. Ce sont probablement ces scrupules louables qui ont valu à la Belgique de vivre de 1831 à 1910 à l'abri des révolutions intérieures, et de n'avoir eu que deux rois au cours de cette longue période.

Les élections provoquées par l'arrêté royal de dissolution du 28 avril 1833, eurent lieu les 23 et 30 mai de la même année. Les résultats ne répondirent pas à l'attente des ministres ; et quand la Chambre se réunit le 7 juin elle était restée à peu près ce qu'elle était auparavant.

Une seconde fois, en 1857, le roi fut amené à dissoudre la Chambre des représentants.

A cette époque, le parti catholique était au pouvoir. Au mois d'avril, le ministère, présidé par M. de Decker, déposa sur le bureau de la Chambre un projet de loi relatif à l'acceptation des libéralités testamentaires par les bureaux de bienfaisance.

D'après ce projet, les fondateurs pouvaient se réserver l'administration des fondations et la distribution des secours, soit pour eux-mêmes, soit pour d'autres, et ils pouvaient stipuler que cette autorité se transmettrait soit aux membres de leur famille, soit aux titulaires qui occuperaient successivement des positions déterminées, civiles ou ecclésiastiques. L'acceptation des fondations devait être autorisée par le roi, sur l'avis du bureau de bienfaisance, du conseil communal et de la députation permanente. Les administrations privées devaient rendre compte de leur gestion au gouvernement. Afin d'éviter l'accumulation en main-morte d'une partie considérable du sol, les fondations ne pouvaient posséder d'autres immeubles que l'établissement même qu'elles avaient pour objet.

Ce projet fut attaqué très vivement par les libéraux qui le baptisèrent du nom de « loi des couvents ». La discussion dura 27 séances et atteignit parfois un ton très élevé. « Le privilège établi, s'écria M. Frère, vous aurez donné au pays un cri de ralliement légal, légitime, unanime invincible. « A bas les couvents » (1). Ces paroles eurent bientôt un écho dans la rue. Le 27 mai, la Chambre ayant adopté par 60 voix contre 41 les principes fondamentaux du projet, des groupes nombreux huèrent les députés ca-

1. *Annales parlementaires*, séance du 12 mai.

tholiques, applaudirent les libéraux et insultèrent le nonce du pape.

Le lendemain l'émeute était organisée; on brisa les vitres des couvents, la garnison de la ville dut être renforcée pour prévenir d'autres excès.

Dans la soirée du 28 mai, (1) un conseil des ministres se tint sous la présidence du roi. « Je monterai à cheval, s'écria-t-ils'il le faut, pour protéger la représentation nationale, je ne laisserai pas outrager la majorité. C'est la mort du régime parlementaire, continua-t-il avec plus de force encore. Vous comprenez cela Messieurs ; vous comprenez qu'aujourd'hui, 28 mai, on a clôturé le régime parlementaire ; on a violé la Constitution : oui on a violé la Constitution. J'ai tenu mon serment depuis vingt-six ans ; on vient de m'en dégager, qu'on ne l'oublie pas ! »

Les ministres furent moins énergiques que le roi. A la suite des conférences entre les délégués des deux partis, l'ajournement des Chambres au 2 juin était prononcé ; le projet de loi sur la bienfaisance était abandonné. Le 13 juin, le cabinet, dans un rapport au roi, proposait la clôture de la session législative. Il déclarait qu'au milieu de l'effervescence des passions politiques, toute discussion pouvait devenir une source d'embarras. « Quoiqu'il en pût coûter,

1. V. à ce sujet un article de M. Saint-René Taillandier. « Le Roi Léopold et la Reine Victoria » dans *la Revue des Deux-Mondes* de 1876.

disait-il de sacrifier à des attaques injustes et imméritées, une œuvre de conscience et de conviction, il comprenait qu'un gouvernement prudent doit tenir compte de l'opinion publique, alors même qu'elle est égarée par la passion ou par le préjugé (1). »

En réponse à ce rapport, le roi adressa au chef du cabinet une longue lettre dans laquelle il déclarait approuver les mesures prises par le gouvernement (2).

Plusieurs mois se passèrent. Le 18 octobre se tint un conseil des ministres. Le parti libéral annonçait l'intention de donner aux prochaines élections communales une signification politique. Le roi fut d'avis, contrairement même à l'opinion de M. de Decker et de quelques-uns de ses collègues, qu'ils ne devaient pas attacher trop d'importance à ces élections.

Celles-ci donnèrent, dans les villes importantes, la majorité à l'opposition libérale. Plusieurs ministres donnèrent alors au roi leur démission. Le roi insista auprès de M. de Decker pour qu'il revint sur sa décision, mais avant même qu'il eût reçu sa réponse, il demandait à M. Rogier de constituer un cabinet libéral. Celui-ci reconnaissant qu'en droit les élections communales ne pouvaient pas avoir pour effet

1. V. le texte de cette lettre dans le *Moniteur* du 14 juin 1857.

2. V. le texte de cette lettre dans S. Balau, *op. cit.*, p. 174-175.

le renversement du ministère, pria le roi d'insister pour que M. de Decker conservât le pouvoir. C'est ce que fit le roi, mais M. de Decker ayant refusé, de nouveaux pourparlers s'engagèrent le 6 novembre entre la couronne et M. Rogier.

L'accord finit par s'établir et un ministère libéral fut constitué sous la présidence de M. Rogier. Le premier acte du ministère fut de demander au roi la dissolution immédiate des deux Chambres. Le roi consentit sans difficulté à dissoudre la Chambre des représentants, mais il fit savoir à M. Rogier, par l'intermédiaire de M. van Praet, que le Sénat n'ayant jamais fait d'opposition systématique, il ne pouvait prononcer sa dissolution ; il insista même, disant que c'était pour lui une condition indispensable à la reconnaissance du nouveau ministère. M. Rogier s'inclina. Le jour de la réunion des Chambres, au début de la séance, M. Rogier leur donna lecture d'un arrêté royal qui les ajournait. Le 14 parut au *Moniteur* un arrêté du 12 qui dissolvait la Chambre de représentants et fixait son renouvellement au 10 décembre.

On a beaucoup critiqué en Belgique l'attitude du roi Léopold I^{er} en cette circonstance; on lui a reproché notamment d'avoir semblé céder devant l'émeute. Les catholiques ont prétendu et M. Rogier le reconnut d'ailleurs plus tard à deux reprises, en 1858 et en 1864, que les élections communales ne devaient

avoir aucun effet sur le fonctionnement des institutions politiques et n'auraient pas dû entraîner la retraite du ministère. On a dit aussi que le roi avait eu tort de n'insister qu'auprès de M. de Decker, que son devoir était de pressentir les autres membres du cabinet, notamment M. Dechamps, qui au su de tout le monde paraît-il, s'était montré disposé à accepter le pouvoir.

M. Wæste (1) a donné une explication de la conduite du roi : « A cette époque peut-être, dit cet auteur, le roi s'est-il trouvé quelque peu découragé. Le 28 mai il s'était écrié qu'on avait violé la constitution et clôturé le régime parlementaire ; postérieurement il avait semblé reprendre confiance, mais cette confiance était subordonnée à la condition du concours de son ministère. Ne s'est-il pas dit que, le libéralisme voulant le pouvoir, et M. de Decker renonçant à le lui disputer, il fallait abandonner le gouvernement à ce parti, quelles que fussent ses exigences sous peine d'aboutir à une révolution ? Si on admet cette hypothèse, on pourra dire également que le roi voulut au moins consolider son trône et sauvegarder l'avenir de sa dynastie, en assurant le développement de l'organisation militaire qu'il réclamait. En d'autres termes, en échange du pouvoir, l'adhésion des chefs de la gauche a ses vues sur les

1. Wæste, *Vingt ans de polémique*.

questions de l'armée et de la défense du pays. Ainsi s'expliquerait comment le ministère nouveau, avant d'accorder satisfaction aux passions violentes qui l'avaient engendré, soumit aux hambres un projet éminemment nuisible à sa popularité, le projet d'agrandissement des fortifications d'Anvers.

Il est bien difficile de se prononcer sur une pareille question puisque l'on ne possède aucun document qui permette de le faire. Il semble cependant que M. Saint-René Taillandier a donné de l'attitude du roi à ce sujet une explication au moins très vraisemblable (1).

Sans vouloir juger la loi de bienfaisance qui fut la cause des événements de mai, on peut souligner le langage tenu à cette occasion par le roi Léopold. « Jamais dit-il, je n'aurais consenti à donner place dans notre législation à une loi qui aurait pu avoir les funestes effets qu'on redoute. » Puisqu'un souverain si sage, si attentif, le vrai maître du droit constitutionnel a jugé ainsi la loi de bienfaisance, il est probable que les appréhensions des adversaires de la loi n'avaient rien de fondé. D'autre part cependant, le roi déclare qu'il doit tenir compte de l'impression produite sur une grande partie du peuple belge. Ces deux sentiments du roi présentent le résumé fidèle de la question : innocence de la loi

1. *Revue des Deux-Mondes*, 1876, article précité.

si on l'examine au point de vue de la justice, nécessité de la retirer ou de l'ajourner, puisque l'opinion publique l'a mal comprise.

Il est infiniment probable en effet que telle fut la pensée du roi Léopold. Tout en reconnaissant le principe de justice qui était à la base de la loi sur la bienfaisance, il reconnut, ainsi que lui conseillaient MM. Thiers et Guizot consultés par lui à ce sujet, que dans les pays libres, il y a des agitations populaires dont il faut tenir compte. Le meilleur remède qui s'offre en pareil cas, c'est l'adoption d'une politique nouvelle pour calmer ces agitations, et c'est pourquoi le roi Léopold se décida à faire appel à un ministère nouveau et à dissoudre la Chambre des représentants. Il faut croire qu'il avait assez justement apprécié l'état de l'opinion publique puisque les élections du 10 décembre 1857 donnèrent aux libéraux une majorité de 52 voix.

Enfin, en 1864, le roi fut amené une dernière fois à dissoudre la Chambre des représentants.

Les élections législatives de 1863 avaient, à la suite de l'annulation de l'élection de Bruges (1), réduit la majorité libérale de la Chambre à deux voix. Ne disposant plus que de cette majorité insignifiante, le cabinet libéral présidé par M. Rogier adressa le

1. Deux libéraux et un catholique avaient été élus. Leur élection fut annulée à une voix de majorité. Trois catholiques furent réélus.

14 janvier 1864 sa démission au roi : « En présence d'une opposition formée d'éléments divers, disait le cabinet dans sa lettre de démission, mais systématiquement et passionnément unis pour le combattre en toute question, le cabinet constate que la force nécessaire lui manque pour continuer de gérer efficacement et dignement les affaires du pays. » Mais dans cette même lettre M. Rogier constatait que, si la majorité libérale s'était affaiblie à la Chambre des représentants, elle s'était accrue au Sénat dans une égale proportion. Et il ajoutait : « Si ce fait ne suffit pas pour vaincre des obstacles qu'oppose à notre marche la coalition formée dans l'autre Chambre, nous sommes néanmoins en droit d'en conclure que la politique que nous représentons ne se trouve pas en désaccord avec le sentiment du pays, et nous aurions pleine confiance dans son jugement, si, par suite des difficultés que la composition actuelle de la Chambre présente pour la création et la consolidation d'un nouveau ministère, Votre Majesté faisant usage de sa prérogative constitutionnelle jugeait à propos de faire un appel au patriotisme du corps électoral (1).

Le roi n'entendit pas de suite cet appel à la dissolution. Il essaya tout d'abord de dénouer la crise par un moyen moins exceptionnel. Il essaya de con-

1. Discailles, *op. cit.*, t. IV, p. 221.

tituer un cabinet mixte et dans ce but s'adressa successivement à un grand nombre de personnalités qui toutes refusèrent leur concours. Devant l'impossibilité de constituer un cabinet nouveau, le roi demanda au ministère démissionnaire de vouloir bien revenir sur sa décision.

Les ministres se réunirent le 5 février et décidèrent de maintenir leurs démissions.

Au moins d'avril M. Dechamps fut appelé au palais. Il soumit au roi un programme très détaillé qui comprenait notamment une réforme électorale et la dissolution des Chambres. Le roi n'agréa point ce programme, disant qu'il ne pouvait admettre qu'une réforme électorale dont il n'avait pas même été fait mention en 1848 fut commandée soit par les besoins du pays, soit par les exigences de l'opinion publique.

Le roi fit alors prier M. Malou de faire auprès de ses amis une démarche pour obtenir au programme proposé certaines modifications que Sa Majesté jugeait nécessaires. Ces modifications, ainsi demandées, furent tellement insignifiantes, qu'elles permettent de se rendre compte que les catholiques ne voulaient pas le pouvoir. Le roi fit alors appeler M. Rogier et le pria instamment de rester aux affaires sans rien changer à sa politique.

Le ministère hésitait. Il faut reconnaître, en effet, que sa situation, en présence d'une majorité très précaire et d'une minorité agressive, se trouvait fort

délicate. S'il acceptait, il allait se trouver dans cette situation « de ne pas savoir vivre sans dissolution et de ne pas pouvoir survivre à une dissolution. » Il ne fallait pas espérer, en effet, que le corps électoral de Bruges se déjugeant trois fois en quatorze mois, renforcerait de 6 voix la majorité libérale.

Cependant, devant le refus formel des catholiques, le cabinet libéral avait le devoir de conserver le pouvoir, c'est ce qu'il fit en déclarant : « Il ne reste plus qu'à vivre au jour le jour et à attendre de l'imprévu une solution que la sagesse humaine ne donnera probablement pas. »

A la reprise des travaux parlementaires, M. Rogier donna les explications que le pays attendait au sujet du retrait de la démission du ministère. Il rappela les faits que nous venons de retracer et termina un disant : « Nous sommes en droit d'espérer qu'aucun obstacle imprévu ne viendra entraver notre marche, et, en tout cas, nous en appellerions avec confiance au jugement du pays. »

Le débat politique très long — il dura du 31 mai au 18 juin — qui porta sur les causes de la crise, sur le programme du ministère catholique, sur le passé du libéralisme et sur son avenir, aboutit au rejet par 57 voix contre 56, d'un vote de méfiance déposé par M. Nothomb.

La situation s'annonçait pleine d'imprévu. C'est alors que, le 1^{er} juillet un député, M. Orts, proposa

d'augmenter de six le nombre des membres de la Chambre. Le chiffre de la représentation nationale n'était plus en harmonie avec l'accroissement du nombre des habitants. Comme on se trouvait à la veille d'une dissolution, M. Orts estimait l'occasion favorable pour procéder à une « répartition des législateurs plus conforme à la réalité des chiffres de la population ».

Ce n'était qu'un expédient politique auquel, le gouvernement libéral, assez maladroitement se rallia. La droite sachant que les libéraux étaient en droit de compter sur quatre des six sièges nouveaux refusa de discuter la proposition de M. Orts et pour l'écarter, elle recourut à une mesure singulière, dont l'histoire politique de tous les pays et de tous les temps offre probablement peu d'exemples: elle se mit en grève ! Profitant de l'absence forcée de deux ou trois députés libéraux (1) elle paralysa le fonctionnement des institutions constitutionnelles en s'abstenant en masse de venir aux séances.

Dans ces conditions, le gouvernement devenait impossible ; la dissolution de la Chambre s'imposait: elle fut ordonnée par le roi le 16 juillet.

Le cabinet crut devoir exposer au corps électoral convoqué pour le 11 août les raisons qui l'avaient

1. L'un d'eux, M. Cumont, mourut le 10 juillet. Dès lors il n'y avait plus que 58 députés libéraux contre 57 catholiques.

obligé à prendre cette résolution extrême ; il voulut se défendre contre les attaques de tout genre dont sa politique était l'objet.

Le Moniteur du 4 août publia cette défense sous la signature de M. Vandenpeereboom, ministre de l'Intérieur, et dans la forme d'une circulaire aux gouverneurs de province ; mais tout le monde sait que M. Rogier en était l'auteur (1).

1. Nous n'avons pu nous procurer ce document important, la collection du *Moniteur belge*, que seule possède la Bibliothèque Nationale ne commençant qu'à 1882.

CHAPITRE IV

DISSOLUTION DU SÉNAT

Dans la plupart pour ne pas dire toutes les monarchies parlementaires, le Parlement se compose de deux assemblées. Nous avons déjà constaté le fait et nous en avons donné les raisons.

Et cependant ce n'est pas sans d'assez grandes difficultés et après de vives protestations que le Congrès national de 1831 adopta le principe de cette institution. Finalement la formation de cette seconde Chambre fut admise par 128 voix contre 62 (1).

Un fois admis, le principe de l'institution du Sénat, les constituants furent assez embarrassés pour définir les bases du recrutement des membres qui composaient l'assemblée. L'investiture royale fut écartée comme contraire aux principes démocratiques. Les partisans de l'élection au second degré ne purent grouper une majorité sur une formule de leur choix, et, dans l'impossibilité de s'entendre, on remit au

1. V. Huyttens, *op. cit.*, t. I, p. 261-319.

même collège électoral la nomination des sénateurs et des députés. Le 17 décembre, 136 voix contre 40 se prononcèrent dans ce sens⁽¹⁾. Le Congrès exigea seulement de la part des sénateurs des conditions d'éligibilité rigoureuses dont on se départit pour les représentants. Il fallait avoir vingt-cinq ans pour entrer à la chambre, tandis que l'âge de quarante ans et le paiement de 1.000 florins d'impôt directs furent stipulés comme condition de l'admission au Sénat. Le Congrès national craignait les dangers d'instabilité et d'abus de pouvoir résultant de l'existence d'une Chambre unique ; il créa le Sénat non pas comme un fait d'organisation politique, mais comme un rouage utile à la marche prudente et saine de l'action législative. L'une des Chambres devait s'inspirer des idées de progrès, l'autre devait s'attacher à maintenir les principes conservateurs ; l'une devait donner l'impulsion législative, l'autre servirait à en régler le fonctionnement.

Une pareille conception du rôle de la seconde Chambre devait nécessairement amener les constituants de 1831 à établir une égalité absolue entre les deux assemblées issues du même corps électoral ; élues le même jour et renouvelables l'une et l'autre par moitié, on ne pouvait songer à créer, entre elles, des différences au point de vue des droits, des

1. V. Huytens, *op. cit.*, t. I, p. 392-554.

prérogatives et de l'autorité. Le rôle particulier de modérateur que le Congrès national a assigné au Sénat tient uniquement à la différence dans les conditions d'éligibilité de ses membres, formulées par l'acte fondamental de la Belgique.

L'institution du Sénat, sérieusement combattue en 1831, ne fut pas mise en cause lors de la révision constitutionnelle de 1893. Mais le mouvement révisionniste dirigé plus spécialement contre l'article 47 relatif à l'électorat de la Chambre, devait atteindre le Sénat par voie de conséquence. Il convenait de comprendre dans la déclaration de révision les articles 53 et 56, tout au moins pour faciliter l'œuvre des Chambres constituantes et leur permettre de mettre l'organisation du sénat en rapport avec la nouvelle formule de l'électorat politique. On supprima la disposition relative au sens d'éligibilité (1.000 florins d'impôts directs) qui avait pour résultat d'écarter de l'Assemblée des hommes d'élite dont les titres à représenter leurs concitoyens étaient indiscutables.

On se préoccupa aussi en 1893 de l'organisation à donner au Sénat. Tous les hommes politiques, tous les écrivains étaient d'accord pour reconnaître que le Sénat belge, tel qu'il avait été institué par le Congrès national, ne pouvait être qu'une doublure de la Chambre des représentants. Élu le même jour que la Chambre, par le même collège électoral, sous l'impression des mêmes événements, comment le

Sénat pourrait-il dénoter des aspirations, des tendances, des préoccupations différentes de celles de la Chambre ? A vrai dire, le Sénat ne présentait aucun des caractères permettant de reconnaître une Assemblée réellement distincte de celle des représentants. Le ministère, présidé par M. Bernaert aurait voulu donner au Sénat une organisation assez forte, assez spéciale en même temps, pour qu'il puisse emprunter à sa nouvelle formation une physionomie particulière. Jamais il n'est entré dans la pensée du gouvernement d'en faire une assemblée aristocratique ou d'institution royale ; les esprits politiques les mieux disposés envers le Sénat n'ont jamais songé à faire de lui un centre de résistance aux grands courants de l'opinion publique. Pour éviter les abus d'autorité d'une Chambre unique, abus plus à craindre sous le nouveau régime électoral que sous l'ancien, M. Bernaert voulait réorganiser le Sénat sur la base de la *Représentation des Intérêts*. Il voyait dans une assemblée législative composée suivant cette formule électorale « le frein et le contre poids » à opposer à l'action des représentants. M. Bernaert a expliqué dans un de ses discours la raison historique pour laquelle il préconisait ce système. Les idées de gouvernement par catégories d'intérêts étaient très en faveur dans l'organisation représentative des anciennes cités flamandes et, d'après M. Bernaert, si le courant des idées égalitaires et individualistes ne s'était pas

répandu dans les Pays-Bas à la suite de l'occupation française de 1792, c'est dans le groupement des intérêts, le mieux caractérisé, que les institutions locales auraient puisé leur développement naturel.

Mais ces idées très séduisantes, étaient d'une application difficile. D'autre part, beaucoup de représentants tenaient à conserver au Sénat le caractère de Chambre de second plan dans l'ordre des pouvoirs législatifs. Au cours des débats publics, une proposition fondée sur la représentation des intérêts, fut déposée par MM. Féron et Helleputte au scrutin du 22 juin, elle n'obtint que 28 voix (1). Il est permis de le regretter. La représentation des intérêts professionnels nous paraît une excellente institution destinée à compléter très heureusement le système de la représentation proportionnelle appliquée à l'élection des représentants.

Après le rejet de la proposition Féron, tous les systèmes possibles de recrutement du Sénat furent successivement proposés. Aucun d'eux ne put obtenir la majorité des deux tiers exigée pour la révision des dispositions constitutionnelles.

Finalement, après une longue discussion, elle ne dura pas moins de trois mois, on se mit d'accord sur un texte transactionnel destiné à donner satisfaction

1. *Annales parlementaires*, 1^{er} mars 1893, p. 810. V. aussi sur cette question. Rapport de M. Mélot (séance du 24 février 1893).

à chaque parti politique. Ce texte est l'article 53 nouveau de la Constitution.

Il est ainsi conçu :

« Le Sénat se compose :

1° De membres élus, à raison de la population de chaque province, conformément à l'article 47 ; toutefois, la loi peut exiger que les électeurs soient âgés de 30 ans accomplis. Les dispositions de l'article 48 sont applicables à l'élection de ces sénateurs ;

2° De membres élus par les conseils provinciaux au nombre de deux par province ayant moins de 500.000 habitants ; de trois par province ayant de 500.000 à 1 million d'habitants ; de 4 par province ayant plus de 1 million d'habitants ».

Actuellement les sénateurs sont encore élus dans les mêmes conditions que les députés. La loi du 29 décembre 1899, en effet, a rendu la représentation proportionnelle applicable aux élections sénatoriales aussi bien qu'à celles de la Chambre des représentants (1). Or, c'est un principe de la législation électorale belge que les élections pour les deux Chambres ont lieu simultanément. Chaque arrondissement électoral élit un nombre déterminé de députés et un nombre moitié moindre de sénateurs (2).

1. Sauf en ce qui concerne le Sénat, les sénateurs élus par les conseils provinciaux au nombre de 26 sur 102.

2. 152 députés et 76 sénateurs. Ex. : le collège de Bruxelles élit 18 représentants et 9 sénateurs. Les petits arrondissements

Toutes les opérations se poursuivent en même temps et devant les mêmes bureaux. Les électeurs sont munis de bulletins roses au lieu de blancs, comme pour la Chambre. Toutefois le recensement général n'est pas opéré en même temps, lorsque plusieurs collèges électoraux ont été groupés pour l'élection des sénateurs. Toutes les règles que nous avons exposées pour l'élection de la Chambre s'appliquent donc à celle du Sénat.

Signalons cependant que les sénateurs sont élus pour huit ans, par moitié tous les quatre ans.

Le Sénat belge étant, comme la Chambre, issu des suffrages populaires, on devait en déduire, comme conséquence nécessaire qu'il pouvait, lui aussi être dissous par le roi. C'est effectivement ce que décide la constitution.

Le projet de la commission (art. 54) cependant, n'avait prévu que la dissolution de la Chambre des représentants. Cette disposition s'accordait très bien avec le système du projet qui instituait un Sénat dont les membres seraient nommés à vie par le chef de l'État en nombre illimité. Mais, du moment que le Sénat devait se recruter par l'élection, le seul moyen d'action possible en cas de conflit était la dissolution. Un Sénat électif indissoluble ne tarderait

qui n'élisent que 2 ou trois députés sont groupés pour procéder à l'élection des sénateurs (V. le tableau de répartition annexé à l'article 7 de la loi du 29 décembre 1899.)

pas à acquérir une omnipotence dangereuse pour les autres pouvoirs.

Et cependant la dissolution du Sénat fit l'objet, au Congrès national, d'une assez vive discussion. M. Blagnies, notamment, tout en se déclarant partisan du système de la dualité parlementaire aurait voulu que la Chambre haute ne fut pas soumise à la dissolution. « Je trouverais excessivement dangereux, disait-il, de permettre au chef de l'État de faire disparaître à la fois de la scène politique tous les organes de la nation ; une telle prérogative favoriserait trop des projets liberticides et pourrait être la cause de violentes secousses dans l'État, d'ailleurs cette Chambre devrait au besoin se former en Haute-Cour de justice pour connaître des accusations contre les ministres, et il serait scandaleux que le chef de l'État put les soustraire à la vindicte publique par la dissolution de l'autorité investie du droit de les juger (1). Mais après une habile intervention de M. Nothomb, qui sut mettre en relief les raisons qui militaient en faveur de la dissolution, celle-ci fut votée par le Congrès à une forte majorité. Les raisons données par M. Nothomb sont vraies dans toutes les monarchies constitutionnelles, où la Chambre haute est élective. Aussi n'est-il peut-être pas inutile de les rappeler ici. « Un Sénat à l'abri des dissolutions et

1. Huyttens, *op. cit.*, t. I, p. 408, séance du 13 décembre 1830.

des fournées, disait M. Nothomb à la séance du 17 décembre 1830, serait un corps tout-puissant, maître de la royauté et de la deuxième Chambre. Dans l'hypothèse d'un Sénat il n'y a que deux systèmes possibles : celui qui fait élire la première Chambre par le chef de l'État sans limitation de nombre, et celui qui la fait élire par le peuple en la rendant dissoluble. L'idée fondamentale dont il faut partir est celle-ci ; il n'y a dans l'État qu'un pouvoir politique permanent, c'est la royauté héréditaire et inviolable. Il est de l'intérêt du pays que les autres pouvoirs puissent se modifier et ne s'immobilisent jamais. Si vous permettez au Sénat d'exister pendant six années hors de toute atteinte, ce corps sera maître de la royauté et de la deuxième Chambre.

Un exemple expliquera ma pensée : la deuxième Chambre se déclare contre la première, pour le ministère. Le roi dissout la deuxième Chambre, la nouvelle se prononce également contre les ministres. Cette volonté doit être un arrêt suprême ; elle ne le sera pas, car le ministère peut se maintenir malgré le pays en s'appuyant sur la première Chambre qui lui est favorable et qui est indissoluble. Tout ce qu'on peut dire pour établir la nécessité de dissoudre la deuxième Chambre s'applique à la première. Je ne pense pas que la mesure doive, dans tous les cas, être commune aux deux Chambres ; c'est au prince de décider si les circonstances exigent la dissolution de l'une

et de l'autre Chambre à la fois, ou la dissolution de l'une et le maintien de l'autre. Si la double dissolution était toujours nécessaire, la mesure pourrait présenter des inconvénients, produire quelquefois une commotion trop violente et entraîner les deux Chambres dans un mouvement difficile à maîtriser. Le système des fournées étant rejeté, j'adopterai le seul remède qui nous reste pour déplacer les majorités, la dissolution » (1).

Finalement, on décida que les deux Chambres pourraient être dissoutes par le roi soit simultanément, soit séparément, et que leur renouvellement qui, en temps normal, se ferait par moitié, serait en ce cas intégral. Il peut arriver, en effet, que les deux Chambres ne représentent plus l'opinion du pays, ou que l'une d'elles seulement y soit conforme. D'un autre côté la Chambre haute peut exagérer son rôle modérateur en s'opposant de parti pris à des réformes ou à des entreprises reconnues urgentes par la Chambre basse et appuyées par le pays. Le seul moyen de lever ces difficultés d'une manière qui soit conforme aux intérêts du pays, est de recourir au jugement de la nation.

Depuis 1831, le roi a usé à deux reprises de la prérogative que lui reconnaît la constitution de dissoudre le Sénat.

1. Discours de M. Nothomb au Congrès, séance du 17 décembre 1830. Huyttens, *loc. cit.*, t. III, p. 533.

Une première fois, en 1851, le Sénat fut dissous à la suite du rejet par cette assemblée des principales dispositions du projet de loi sur les successions.

Le 12 novembre 1847, le ministère libéral alors au pouvoir, présidé par M. Frère, déposait un projet de loi établissant un droit sur les successions en ligne directe avec rétablissement du serment qu'un arrêté du gouvernement provisoire du 17 octobre 1830 s'était hâté de supprimer (1).

Le débat sur ce projet qui venait d'être rejeté dans les sections s'ouvrit à la Chambre le 19 mars 1849 et y occupa six séances. On finit par prononcer l'ajournement jusqu'après le vote des budgets de 1850. C'était une planche de salut offerte au ministère, et l'on crut que le projet était définitivement abandonné. On comptait sans la ténacité de M. Frère. Il représenta le projet dans la séance du 8 mai 1851. En le représentant, le cabinet faisait le sacrifice de la disposition qui établissait l'impôt en ligne directe : « Nous ne faisons nullement, déclarait M. Frère à la Chambre le 2 mai, d'une question aussi grave une question d'amour-propre. Dans l'état actuel des choses, le projet de 1849 échouerait, sinon dans cette enceinte, en tout cas au Sénat. Tout en considérant le principe de l'impôt en ligne directe comme bon et applicable, nous réservons la disposition de loi qui

V. Galopin, *le Droit de succession*. Bruxelles, 1893.

y a trait, mais nous demandons la mise en discussion des autres dispositions. »

Sur cette question du serment, il y avait certainement désaccord entre le cabinet et une fraction de la majorité. Pour le dissiper, le ministre des Finances avait la disposition primitive, l'article 14 relatif au serment. Celui-ci, au lieu d'être imposé par la loi dans tous les cas, aurait pu, d'après la nouvelle rédaction, être seulement déféré par l'administration lorsqu'elle croyait nécessaire de le faire pour éviter un dol. Le cabinet s'était même rallié à un sous-amendement de M. Delfosse portant que, dans chaque cas, l'autorisation du ministre des Finances serait requise pour exercer ce droit.

Les concessions du cabinet ne purent triompher des scrupules d'une dizaine de membres de la gauche. Ceux-ci ne voulant pas, dirent-ils, d'un serment qui plaçait l'héritier entre ses intérêts et sa conscience, firent cause commune avec le parti catholique. Celui-ci était unanime dans son opposition à un projet par lequel il comptait renverser le ministère. Finalement le serment fut rejeté le 16 mai par 52 voix contre 39.

Le soir même, le ministère adressait au roi, par la plume de son chef M. Ch. Rogier, une lettre dans laquelle il offrait sa démission et expliquait les motifs de cette décision. « M. le ministre des Finances, expli-

quait M. Ch. Rogier dans cette lettre (1), après avoir consenti dans des vues de conciliation à retirer la disposition qui concernait le droit sur la ligne directe, s'était aussi dans les mêmes vues, rallié à un amendement qui enlevait tout prétexte d'opposition à ceux qui s'étaient montrés les adversaires du serment. Cet amendement n'ayant pas obtenu la majorité de voix, M. le ministre des Finances a trouvé qu'il ne lui était pas possible d'espérer le concours de la Chambre pour l'exécution de son plan financier. »

En même temps, M. Rogier soumettait au roi un projet de clôture de la session.

Le lendemain, au début de la séance de la Chambre, il lut, au nom du cabinet, une déclaration conçue dans des termes à peu près identiques à ceux de la lettre au roi, et par laquelle il informait les représentants de sa décision.

Les 19 et 20 mai le roi entama des négociations en vue de la formation d'un nouveau cabinet. Il manda, au palais de Laeken, les présidents des deux Chambres, MM. Verhaegen et Dumon-Dumortier, ainsi que MM. Lebeau et Ch. de Brouckere.

Aucun d'eux n'accepta l'héritage du cabinet, fermement résolu à se retirer, moins parce qu'il n'avait pu faire admettre le serment que parce qu'il croyait

1. V. le texte de cette lettre. Discailles, *op. cit.*, t. III, p. 386 et 387.

voir entre la majorité et lui, de profondes divergences sur la loi en général.

M. Dumon-Dumortier fut mandé à Laeken une seconde fois le 21. Comme on le savait très hostile à la loi, on crut qu'il se déciderait, sur les instances du roi, à constituer un cabinet. Mais le 22 il fit savoir au roi qu'il persistait dans son refus.

Pendant ce temps, une cinquantaine de représentants de la gauche se réunissaient chez un questeur de la Chambre, M. Thiefry. Le ministère assistait à la réunion. Des explications qui furent échangées il résulta que la majorité qui ne s'était trouvée fractionnée que sur une seule question, avait l'intention bien arrêtée de rester unie et compacte et d'empêcher que le pouvoir ne passât à une autre opinion, soit catholique, soit mixte.

Le Sénat s'étant réuni le 27, le président de cette assemblée exprima l'avis que le ministère avait fait preuve d'une susceptibilité trop grande en donnant sa démission, qu'il n'y avait rien à changer à la politique suivie depuis 4 ans, que nul cabinet ne pouvait mieux la continuer que celui qui l'avait inaugurée.

M. Rogier répondit que sa retraite et celle de ses collègues n'étaient pas motivées par un excès de susceptibilité, qu'ils s'en allaient parce qu'ils désespéraient de trouver une majorité pour l'exécution d'un plan tout entier, touchant aux plus graves inté-

rêts du pays, tant au point de vue financier qu'à celui du maintien de l'ordre, du travail et du bien être de la population comme du développement de la richesse publique.

Une semaine plus tard, sur les instances du roi, le cabinet retirait sa démission.

En réponse à une interpellation qui lui fut faite au Sénat le jour même où il prenait cette décision, M. Rogier déclara que, dans le but de faire cesser une crise qui, en se prolongeant, aurait pu produire des inconvénients graves, le cabinet avait cru devoir accéder au désir exprimé par Sa Majesté de le voir reprendre la direction des affaires ; qu'il espérait du reste, au moyen de modifications dans les mesures présentées et à présenter encore aux Chambres, obtenir que la divergence d'opinion qui s'était manifestée dans l'autre Chambre viendrait à cesser.

Quelles étaient donc les modifications que, dans ce but de conciliation, le cabinet proposa à la Chambre le 23 juin ?

Tout en représentant l'impôt en ligne directe, il en modifiait la quotité suivant que l'héritier voudrait ou non faire connaître et laisser frapper par l'impôt le passif de la succession. Le cabinet attendait de ce chef un produit annuel d'environ 2.400.000 francs.

Après quatre jours de discussion, la Chambre termina l'examen de la loi des successions amendée dans ce sens. Le principe de l'impôt en ligne directe

fut voté par 61 voix contre 31 et 4 abstentions (de gauche). Trois membres de la droite faisaient partie des 61.

Mais on n'en avait pas fini avec la loi des successions ; le cap n'était pas encore doublé, il fallait encore en, effet, l'assentiment du Sénat.

La discussion s'engagea devant cette assemblée le 27 août, sur un rapport de M. Cogels, qui concluait au rejet de l'impôt en ligne directe.

Le chef du cabinet voulant autant qu'il était en son pouvoir prévenir le conflit entre les deux Chambres sur une question qui, d'après la constitution, doit être soumise en premier lieu à la Chambre des représentants, s'efforça de calmer les esprits. Il nia que cet impôt excitât la répulsion comme l'affirmaient les catholiques. Où étaient les symptômes de cette répulsion ? Chaque citoyen ou chaque autorité constituée pouvait faire parvenir au corps législatif l'expression de ses plaintes contre une loi. Où voyait-on des manifestations contre le projet nouveau ? Où étaient le mécontentement et la répulsion qu'on éprouvait au Sénat ? La loi n'était plus telle qu'elle avait été présentée en 1850. Elle avait subi de profondes modifications. Sur les deux dispositions qui déplaisaient tant, la disposition concernant l'impôt en ligne directe et la disposition qui rétablissait le serment, le gouvernement s'était-il montré intraitable ? Le projet était si peu impopulaire que dix ans

auparavant, lorsque M. Rogier indiquait comme moyen de ressources l'impôt sur les successions, avec le serment que le gouvernement provisoire avait supprimé par une mesure irréfléchie, il avait vu se joindre à lui un des chefs de la droite, un des hommes les plus recommandables par sa fortune, par son caractère, par les services rendus à l'État. Il finissait par rappeler au Sénat qu'il n'a pas d'initiative à prendre en matière d'impôt, que la disposition constitutionnelle relative au vote de l'impôt avait été empruntée à l'Angleterre, et qu'il n'y avait pas d'exemples que la Chambre des lords eût modifié une loi d'impôt.

M. Frère essaya vainement, à son tour, le 28 août, de dissuader certains libéraux de voter contre le projet avec toute la droite. Ces libéraux s'obstinèrent dans leur opposition. L'un d'eux même, le président de l'assemblée, M. Dumon-Dumortier, dressa un véritable acte d'accusation contre le ministère à qui il alla jusqu'à reprocher d'avoir « fait violence à la Chambre ». Mais il n'entendait pas, lui, être le « complaisant » de ce ministère qui importait dans la direction des affaires des « idées nouvelles, fatales au pays », qui introduisait dans la législation des « mesures destructives de la famille et qui ne faisaient que développer dans le cœur de l'homme les plus mauvaises pensées ». Il qualifiait la loi sur les successions « d'atteinte aux libertés publiques ».

Il lui reprochait d'établir en Belgique une inquisition insupportable. Il terminait en déclarant qu'il ne ferait pas au « despotisme ministériel » le sacrifice de sa conscience et de son honneur.

M. Rogier répondit avec beaucoup d'énergie à ce réquisitoire ; mais tous les efforts qu'il fit pour conjurer la crise furent vains et inutiles : il ne put vaincre la résistance du Sénat. Finalement, le gouvernement se rallia à un amendement de M. Forgeur qui avait pour but de ne donner à la loi qu'un caractère temporaire : dans la séance du 2 septembre, 27 voix contre 24 le repoussèrent. Puis l'article 1^{er} du projet de loi fut rejeté par 33 voix contre 18. Un seul moyen s'offrait de résoudre le conflit : c'était la dissolution du Sénat : elle fut signée par le roi dans les quarante-huit heures.

C'est peut-être le seul exemple qu'offre l'histoire parlementaire de tous les pays d'une dissolution provoquée par le refus de la part d'une assemblée législative, de voter une disposition d'ordre financier, en somme d'assez minime importance.

Les élections qui suivirent cette dissolution eurent lieu le 27 septembre 1851. La campagne électorale fut très vive. Les catholiques exploitèrent avec habileté, et parfois aussi avec violence, contre le cabinet l'impôt sur les successions en ligne directe. Le passage suivant d'un article de *l'Ami de l'Ordre* donne un échantillon des attaques qui furent alors dirigées

contre le cabinet : « Oui, des monstres et des barbares avaient établi cet impôt, des monstres et des barbares le rétablirent. Ce furent des révolutionnaires français qui vous l'imposèrent. Quand fut-il encore aboli ? A l'arrivée des alliés en 1814, cet infâme impôt fut aboli à la grande joie du peuple. Ainsi des Cosaques nous en délivrèrent, M. Frère le réablit. Qui demande aujourd'hui l'établissement de cet infâme impôt ? Les socialistes, les révolutionnaires et les Liégeois qui en retireront 16 à 17 millions pour leur province (1). »

On alla même jusqu'à tenter de faire croire aux paysans qu'avant la construction des chemins de fer qu'on leur promettait, ils auraient le temps d'être ruinés par la loi sur les successions.

Les élections du 27 septembre déplacèrent néanmoins la majorité : 28 des élus étaient favorables à l'amendement Forgeur, 26 y étaient hostiles. Un mois plus tard, à la suite d'une élection partielle à Verviers, les libéraux arrivaient à 29 voix contre 25.

En 1884, les élections qui eurent lieu au mois de juin pour la Chambre des représentants remplacèrent, par une forte majorité catholique, celle que possédaient auparavant les libéraux. Le Sénat était alors libéral.

1. Cité par Discailles, *op. cit.*, t. III, p. 398.

M. Malou, ministre catholique, obtint sa dissolution pour mettre d'accord les deux Assemblées.

Cet exemple montre très bien à quel point est nécessaire le droit de dissolution dans un pays où les Chambres, de pouvoirs presque égaux, ont même origine, mais ne se renouvellent pas à la même époque.

CHAPITRE V

DISSOLUTION OBLIGATOIRE

Les articles 85 et 131 de la constitution belge prévoient deux cas de dissolution obligatoire.

L'article 85 est ainsi conçu : « En cas de vacance du trône, les Chambres délibérant en commun, pourvoient provisoirement à la Régence, jusqu'à la réunion des Chambres intégralement renouvelées ; cette réunion a lieu au plus tard dans les deux mois. Les Chambres nouvelles délibérant en commun pourvoient définitivement à la vacance. »

Cette disposition, que les événements n'ont d'ailleurs jusqu'ici jamais permis d'appliquer, s'explique très bien. Comme il s'agit dans ce cas d'introduire une dynastie nouvelle et que ce fait n'a pu être prévu par les électeurs, il est juste que le corps électoral soit consulté au moins indirectement par le choix de ses mandataires.

De même, quand le pouvoir législatif a déclaré qu'il y avait lieu à la revision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne, après cette déclai-

ration, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit (art. 131). L'arrêté de dissolution convoque deux nouvelles Chambres qui statuent sur la révision. Les auteurs de cette disposition ont pensé que le pouvoir constituant n'est pas distinct du pouvoir législatif, mais ils n'ont pas voulu que les Chambres en fonction en fussent chargées ; il faut pour résoudre la question des Chambres nommées spécialement.

Ce texte a été appliqué une fois en 1892. Un arrêté royal du 26 février 1892, pris sur la proposition du conseil des ministres, parut au *Moniteur* présentant aux Chambres un projet de déclaration de révision des articles qu'il désignait. Les Chambres délibérèrent sur ce projet de déclaration et tombèrent d'accord sur quelques articles à reviser. Le *Moniteur* des 23, 24 mai publia les déclarations de la Chambre des représentants, du Sénat et du Roi, portant qu'il y avait lieu à révision de certains articles de la Constitution. A titre d'exemple, voici le texte d'une de ces déclarations (1) :

« Les Chambres déclarent :

Il y a lieu à la révision de l'article premier de la Constitution, soit par la modification de son texte, soit par l'introduction au titre I^{er} d'une disposition

1. V. le *Moniteur belge* des 23-24 mai 1892, p. 405 et suiv.

nouvelle relativement à l'acquisition ou à la fondation éventuelle de colonies. »

Bruxelles, le 10 mai 1892.

Suivent les signatures du président et des secrétaires de la Chambre et du Sénat. La déclaration du Parlement est suivie d'une déclaration du Roi, conçue en termes identiques qui donne ainsi son approbation à la mesure votée par les Chambres mais qui est contresignée, elle, par tous les ministres.

Il y eut ainsi en 1892 douze déclarations soumettant à la révision successivement les articles 1, 26, 36, 47, 48, 52, 53, 54, 56, 57, 60 et 61 de la Constitution.

A la suite des déclarations, parut au *Moniteur* des 23-24 mai un arrêté royal portant que les Chambres étant dissoutes de plein droit, les collèges électoraux étaient convoqués pour procéder aux élections pour le renouvellement intégral des Chambres.

A titre documentaire, voici le texte de cet arrêté :

Léopold II, Roi des Belges, à tous présents et à venir, salut.

Vu les paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 131 de la Constitution dont la teneur suit :

Art. 131. — Le pouvoir législatif a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne. Après cette déclaration, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit.

Il en sera convoqué deux nouvelles conformément à l'article 71.

Vu les déclarations du Pouvoir législatif en date de ce jour, portant qu'il y a lieu à révision des articles 1, 26, 36, 47, 48, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 60 et 61 de la Constitution.

Attendu que, par le fait de cette déclaration, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit ;

Attendu que, aux termes des articles 51, 52, 55 et 71 de la Constitution, en cas de dissolution, la Chambre des représentants et le Sénat sont renouvelés intégralement ; que les électeurs doivent être convoqués dans les 40 jours.

Revu notre arrêté du 12 mai courant, *Moniteur* du 13, portant convocation des collèges électoraux de tous les arrondissements du Royaume pour le mardi 14 juin 1892, à l'effet d'élire respectivement le nombre de représentants et de sénateurs indiqué dans le tableau joint audit arrêté.

Sur la proposition de notre ministre de l'Intérieur et de l'Instruction publique, et de l'avis de notre Conseil des ministres.

Nous avons arrêté et arrêtons :

Article premier. — Les collèges électoraux convoqués par notre arrêté du 12 mai courant, pour le mardi 14 juin 1892, procéderont aux élections pour le renouvellement intégral des Chambres législatives.

En conséquence, le tableau visé par ledit arrêté est remplacé par le tableau ci-joint.

Art. 2. — Notre ministre de l'Intérieur et de l'Instruction publique est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Donné à Bruxelles le 23 mai 1892.

LÉOPOLD

Pour le Roi

*Le ministre de l'Intérieur
et de l'Instruction Publique*

J. DE BURLET

Les élections législatives eurent lieu effectivement le 14 juin 1892 et la révision après une longue discussion fut votée en 1893.

On ne saurait trop approuver, selon nous, la proposition contenue dans l'article 131 de la constitution Belge.

La modification des textes constitutionnels est en effet, le plus souvent, une modification grave au régime politique d'un pays. Il ne suffit pas, semble-t-il, comme le fait la constitution française de 1875 d'entourer cette modification de la garantie d'une procédure spéciale, telle que la réunion du Parlement en Congrès national et de décider que cette réunion se tiendra dans un endroit spécial. Le renouvellement intégral de l'Assemblée parlementaire paraît devoir présenter des garanties beaucoup plus sérieuses, et des garanties peut-on dire parfois nécessaires ; car il importe dans l'intérêt même de la sécurité publique

que les revisions constitutionnelles ne soient pas à la merci des circonstances politiques.

C'est pourquoi l'article 131 de la constitution Belge semble devoir être approuvé.

Une disposition identique existe d'ailleurs dans plusieurs autres constitutions Européennes.

Ainsi en Danemark, lorsqu'une proposition de nouvelle disposition constitutionnelle aura été adoptée par les deux Chambres, si le gouvernement veut y donner suite, le *Rigsdag* sera dissous et il sera procédé à des élections nouvelles au Folkething et au Landsting.

Aux Pays-Bas toute modification à la constitution doit être présentée aux Chambres et votée comme un projet de loi ordinaire.

Lorsqu'elle a été adoptée par les États généraux et promulguée par le roi, elle n'est point définitive ; le roi doit dissoudre la Chambre et convoquer le Parlement nouveau qui délibère une seconde fois sur la modification.

Il est regrettable qu'une disposition de ce genre n'existe pas dans la constitution française.

Vu : Le Président de la thèse,
CHAVEGRIN

Vu : Le Doyen,
P. CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD

BIBLIOGRAPHIE

- ARNAUD. — La Revision belge, 1890-1893. Bruxelles, 1894.
- BALAU (Sylv.). — Soixante-dix ans d'histoire contemporaine de la Belgique, 1815-1884, 4^e édit., Bruxelles, 1890.
- BARTHÉLEMY. — Le Rôle du pouvoir exécutif dans les démocraties modernes. Paris, 1906,
- BELTJENS. — La Constitution belge révisée. Liège, 1895.
- CONSTANT. — Du Droit de dissolution. Bordeaux, 1898.
- DARESTE. — Les Constitutions modernes, 3^e édit. Paris, 1910.
- DISCAILLES. — Charles Rogier, 4 vol. Bruxelles, 1893-1895.
- DUGUIT. — Traité de droit constitutionnel, t. I. Paris, 1911.
- DUPRIEZ. — Les Ministres dans les principaux pays du monde et d'Amérique, 2 vol. Paris, 1892.
- L'Organisation du suffrage universel en Belgique. Paris, 1901.
- Le Gouvernement parlementaire en Belgique (Mémoire présenté au Congrès International de droit comparé de Paris, 1900).
- ERRERA (Paul). — Traité de droit public belge. Paris, 1910.
- ESMEIN. — Cours de droit constitutionnel, 5^e édit. Paris, 1900.
- FAIDER. — Etude sur les constitutions nationales. Bruxelles, 1842.
- GÉRARD. — Etudes historiques et critiques sur la Constitution belge. Bruxelles, 1869.

- HUYTTENS. — Discussion du Congrès national, 5 vol. Bruxelles 1865.
- HYMANS. — Hist. parlement. de la Belgique, 8 vol. Bruxelles, 1905.
- Frère Orban, 2 vol. Bruxelles, Lebègue, édit.
- JUSTE. — Histoire de Belgique, 3 vol. Bruxelles, 1868.
- La Belgique sous Léopold I^{er}.
- Geschichte der Grundung der constitutionellen Monarchie in Belgien, 2 vol. Bruxelles, 1850-1851.
- LAVELEYE (DE). — Le Régime parlementaire et la démocratie.
- MATTER. — La Dissolution des assemblées parlementaires. Paris, 1898.
- MOREAU et DELPECH. — Le Règlement des assemblées législatives.
- MOREAU D'ANDROY (DE). — Adolphe Dechamps.
- ORBAN. — Le Droit constitutionnel de la Belgique, 2 vol. Bruxelles, 1908.
- OVERLOOP (Van). — Exposé des motifs de la Constitution belge par un docteur en droit.
- Pandectes belges. V^o Dissolut. des Chambres, t. XIII.
- PEEREBOOM (van den). — Histoire du gouvernement représentatif, 3 vol. Bruxelles.
- PAILLET (E). — Les constitutions nationales belges de l'ancien régime à l'époque de l'invasion française en 1794. Bruxelles 1875.
- PULLET (P.). — Les institutions françaises de 1795 à 1814. Essai sur les origines des institutions belges contemporaines. Paris 1907.
- PRÉVOST PARADOL. — La France nouvelle. Paris 1865.
- RADENAC. — La dissolution des Assemblées parlementaires. Paris, 1897.
- REYNAERT. — Histoire de la discipline parlementaire, 2 vol. Bruxelles, 1884.

ROSSI. — Cours de droit constitutionnel.

THONISSEN. — Études d'histoire contemporaine. La Belgique sous Léopold I^{er}, 4 vol. Bruxelles 1856.

— La constitution belge annotée, 3^e édit. Bruxelles, 1903.

TRANNOY. — Jules Malou. Bruxelles, 1905.

THIEBAULT et HENRY. — Commentaire des articles révisés de la constitution belge. Paris 1895.

VOINESCO. — De la dissolution des Assemblées législatives en France, en Angleterre et en Belgique. Paris 1893.

WOESTE. — Vingt ans de polémique, 3 vol. Bruxelles 1885.

— Écho de luttes contemporaines. Bruxelles 1906.

